

## Trabajo Fin de Grado

Análisis de diversos aspectos del proceso de  
implantación de la Administración electrónica

Analysis of several aspects in the course of the  
deployment of the electronic Administration

Autor

Francisco José Abadía Pérez

Director

Fernando Mikelarena Peña

Facultad de Empresa y Gestión Pública  
Junio 2021



A Ana, Nicolás y Kira.

A los/as Fibers, por tantas cosas.

Al profesorado del Grado en Gestión y Administración Pública, y en especial a don Fernando Mikelarena Peña, con gratitud por su magisterio, que me ha procurado el disfrute de una entretenida y provechosa aventura académica e intelectual.



**Autor:** Francisco José Abadía Pérez

**Director:** Fernando Mikelarena Peña

**Grado:** Gestión y Administración Pública

**Título:** Análisis de diversos aspectos del proceso de implantación de la Administración electrónica

**Title:** Analysis of several aspects in the course of the deployment of the electronic Administration

### **Resumen**

La norma jurídica que, por vez primera vez en nuestro Derecho administrativo, reconoció el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas usando las TIC fue la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, que en su art. 6.1 disponía que *“Se reconoce a los ciudadanos el derecho a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos para el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como para obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, formular solicitudes, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos”*.

Su relevo en materia de Administración electrónica lo tomaron las dos leyes más relevantes del Derecho administrativo: la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Desde la promulgación de aquella han transcurrido prácticamente catorce años, y, si bien la implantación plena de la e-Administración todavía no se ha producido por razón de la *vacatio legis* prevista en la LPAC, se puede considerar que ha transcurrido un periodo suficientemente extenso como para realizar un balance de esta implantación.

En consecuencia, el propósito de este Trabajo de Fin de Grado es doble: por una parte, pretende analizar diversos aspectos del proceso de implantación de la Administración electrónica durante el periodo de tiempo transcurrido; por otra parte, y del resultado del análisis anterior, quizás estar en condiciones de aportar sugerencias para las Universidades Públicas en general y la Universidad Pública de Navarra en particular.

## **Abstract**

The legal norm that, for the first time in our Administrative Law, recognized the right of citizens to interact with Public Administrations using ICT was Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, which in its art. 6.1 provided that *“Citizens are recognized the right to interact with Public Administrations using electronic means to exercise the rights provided for in article 35 of Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, as well as to obtain information, make inquiries and allegations, formulate requests, express consent, file claims, make payments, carry out transactions and oppose administrative decisions and acts”*.

Its replacement in the matter of e-Administration was taken by the two most relevant laws of Administrative Law: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), and Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Almost fourteen years have elapsed since the enactment of the former, and although the full deployment of the e-Administration has not yet occurred due to the *vacatio legis* foreseen in the LPAC, it can be considered a period of time long enough to make an assessment of such deployment.

Consequently, the purpose of this Final Degree Project is twofold: on the one hand, it aims to analyze several aspects in the course of the deployment of the electronic Administration during the period of time that has elapsed; on the other hand, and from the result of the previous analysis, perhaps we will be in a position to provide suggestions for Public Universities in general and the Public University of Navarre in particular.

## Índice

1. Introducción
2. Análisis de aspectos cuantitativos de la Administración electrónica
  - 2.1. El Observatorio de Administración electrónica (OBSAE)
  - 2.2. Evolución del gasto público en TIC de la Administración General del Estado
  - 2.3. Evolución del gasto público en TIC de las Comunidades Autónomas
  - 2.4. Evolución del gasto público en TIC de las Entidades Locales
  - 2.5. Grado de implantación de la e-Administración en las Comunidades Autónomas
  - 2.6. Grado de implantación de la e-Administración en la Administración local
  - 2.7. Evolución de los indicadores de e-Administración
  - 2.8. Grado de implantación de la e-Administración en el contexto internacional
    - 2.8.1. Introducción
    - 2.8.2. ONU
    - 2.8.3. OCDE
    - 2.8.4. Comisión Europea
3. Análisis de aspectos jurídicos de la Administración electrónica
  - 3.1. Evolución normativa de la e-Administración estatal
  - 3.2. La postergación de la eficacia plena de la e-Administración
  - 3.3. Efectos jurídicos para las Universidades de la promulgación de la LPAC y LRJSP
  - 3.4. La normativa propia de e-Administración en el caso universitario
  - 3.5. Evolución normativa de la e-Administración en Navarra y sus efectos en el régimen jurídico de la Universidad Pública de Navarra
  - 3.6. El régimen jurídico de e-Administración de la Universidad Pública de Navarra
4. Análisis de aspectos organizativos de la Administración electrónica
  - 4.1. La importancia de la revisión sistemática y de la reingeniería de los procedimientos administrativos para su adaptación a la e-Administración
    - 4.1.1. Nociones de procedimiento administrativo y de proceso administrativo
    - 4.1.2. Documento, expediente y archivo electrónicos
    - 4.1.3. Referencias doctrinales y testimonios profesionales
    - 4.1.4. Importancia de acometer la revisión sistemática y la reingeniería de los procedimientos administrativos
  - 4.2. Un modelo abstracto de organización para las Universidades
    - 4.2.1. Introducción
    - 4.2.2. Política de Administración electrónica
    - 4.2.3. Política de estructura organizativa
    - 4.2.4. Estrategia jurídica
    - 4.2.5. Condicionantes de la estrategia TIC
5. Análisis de aspectos prácticos de Administración electrónica en la Universidad Pública de Navarra
  - 5.1. La paulatina introducción de las TIC en la administración de las Universidades
  - 5.2. Adaptación de la matrícula telemática a la e-Administración
    - 5.2.1. Introducción
    - 5.2.2. El procedimiento administrativo de matrícula
    - 5.2.3. El procedimiento administrativo de matrícula informatizado
    - 5.2.4. Sugerencias para la adaptación de la matrícula a la e-Administración
  - 5.3. Implantación del archivo electrónico en la Universidad Pública de Navarra

6. Conclusiones
  - 6.1. Introducción
  - 6.2. Conclusiones del análisis de los aspectos cuantitativos
  - 6.3. Conclusiones del análisis de los aspectos jurídicos
  - 6.4. Conclusiones del análisis de los aspectos organizativos
  - 6.5. Conclusiones del análisis de los aspectos prácticos
7. Tablas y gráficos
  - 7.1. Tablas
  - 7.2. Gráficos
8. Bibliografía
9. Anexos
  - 9.1. Conclusiones del análisis de los datos extraídos del Informe Reina (2001-2018)
  - 9.2. Conclusiones del análisis de los datos extraídos del Informe IRIA (2001-2017)
  - 9.3. Grado de implantación de la e-Administración en las Comunidades Autónomas
  - 9.4. Grado de implantación de la e-Administración en la Administración local
  - 9.5. Indicadores cuantitativos de implantación y uso de la e-Administración (OBSAE)
  - 9.6. El concepto de e-Gobierno acuñado por la ONU
  - 9.7. El concepto de gobierno digital acuñado por la OCDE
  - 9.8. El “eGovernment Benchmark” de la Comisión Europea
  - 9.9. Evolución normativa de la e-Administración estatal
  - 9.10. Circunstancias económico-sociales a raíz de la pandemia de coronavirus
  - 9.11. Normativas de e-Administración promulgadas por Universidades
  - 9.12. Sugerencias para la adaptación del procedimiento administrativo de matrícula al marco de la e-Administración
  - 9.13. Compendio de los trabajos de adaptación de la gestión documental y archivística a la e-Administración en la Universidad Pública de Navarra
  - 9.14. Extracto del Plan Estratégico de la UPNA 2020-2023
  - 9.15. Índice de madurez de las Comunidades Autónomas
  - 9.16. Índice de madurez de la Administración local (Diputaciones)
  - 9.17. Índice de madurez de la Administración local (Ayuntamientos)
  - 9.18. Índice de Gobierno Digital (OCDE)
10. Abreviaturas



## 1. Introducción

Quienes por razones de edad y oportunidad hemos sido testigos del tránsito entre los siglos XX y XXI, también hemos podido ser testigos de la transformación que progresivamente han experimentado las Administraciones Públicas, y de manera más destacada si hemos dedicado una parte notable de nuestra carrera profesional al ejercicio de funciones públicas. En este otro tránsito hemos podido advertir cómo las TIC han invadido paulatinamente todas las esferas del trabajo administrativo eliminando multitud de tareas manuales, lo que ha redundado indudablemente en una mayor productividad, eficacia y eficiencia al servicio de los verdaderos receptores de los bienes y servicios públicos que son los ciudadanos, tanto personas físicas como jurídicas.

En la actualidad estamos a la espera de que se materialice un nuevo hito histórico, pues no otra cosa significará la implantación plena de la Administración electrónica o e-Administración<sup>1</sup>, que transformará por completo el modo en que ciudadanos y Administraciones Públicas se relacionan gracias a la desaparición de la clásica Administración de ventanilla e instancia, que requería más veces de la deseada la presencia en las oficinas administrativas, para pasar a una Administración moderna de sede e instancia electrónicas, o dicho de otro modo, una nueva forma de funcionamiento de la Administración Pública que supondrá una ruptura completa con las limitaciones que imponían el tiempo y el espacio, y que permitirá teóricamente que dichas relaciones se produzcan en cualquier momento y desde cualquier dispositivo conectado a Internet que esté equipado de los instrumentos informáticos oportunos.

En resumen, se trata de acometer un nuevo tránsito, el que nos llevará del procedimiento administrativo tradicional sustentado en un intenso tráfico de diferentes tipos documentales en papel, ya sea en forma de oficios, certificados, actas, resoluciones, notificaciones, instancias, traslados, acuerdos, convenios, circulares, convocatorias, comunicaciones, informes, memorias, etc., al procedimiento administrativo digital, paradigma de la relación administrativa telemática sustentada en el tráfico de documentos electrónicos.

Antes de seguir, creemos conveniente definir con mayor precisión el concepto de e-Administración, que a los efectos de este trabajo consideramos el empleo de las TIC

---

<sup>1</sup> En este trabajo usaremos indistintamente los términos Administración electrónica, e-Administración, Administración telemática y Administración digital.

como canal de comunicación para llevar a cabo relaciones administrativas en su vertiente *ad extra*, de conformidad con las reglas del procedimiento administrativo común previstas en la LPAC, pero también para llevar a cabo las relaciones en su vertiente *ad intra* de conformidad con las reglas previstas en la LRJSP.

Desde que la Administración electrónica inició su andadura en nuestro Derecho administrativo por ministerio de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos (LAECSP)<sup>2</sup>, poco más de ocho años transcurrieron hasta que tomaron el relevo conjuntamente la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC)<sup>3</sup> y la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP)<sup>4</sup>, que tenían prevista su eficacia plena el 2 de octubre de 2018. Sin embargo, tras haber sido aplazada esta fecha en dos ocasiones<sup>5</sup>, en el momento de redactar estas líneas permanece vigente la fecha del próximo 2 de abril de 2021, pese a la incertidumbre reinante a causa de la epidemia mundial de coronavirus<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de ello, lo cierto es que en dicha fecha las Administraciones Públicas y demás entidades del sector público previstas en el ámbito subjetivo de aplicación del art. 2 LPAC deberán acometer las relaciones *ad extra* mediante e-Administración.

Por otra parte, no cabe olvidar, por ser la otra cara de la misma moneda, que la aplicación de la e-Administración se manifiesta en su vertiente *ad intra*, también denominada tráfico interno o *back office* administrativo, que se refiere a las relaciones entre sí de órganos administrativos y organismos y entidades del sector público reguladas en la LRJSP, que aporta asimismo importantes novedades para la modernización del sector público.

Si fijamos nuestra atención en un pequeño ámbito del sector público, concretamente en las instituciones públicas de educación superior, encontramos que la aplicación del régimen jurídico de e-Administración a las Universidades públicas tiene carácter

---

<sup>2</sup> BOE nº 150, de 23 de junio.

<sup>3</sup> BOE nº 266, de 2 de octubre.

<sup>4</sup> BOE nº 266, de 2 de octubre.

<sup>5</sup> El apartado 3.2. recoge con mayor concreción los instrumentos jurídicos que han servido de vehículo para llevar a cabo estas postergaciones.

<sup>6</sup> La epidemia mundial por el virus SARS-CoV-2 ha producido significativos trastornos en nuestro hábitos sociales y laborales y ha sido alegada como una de las razones para posponer la eficacia plena. Sin embargo, en el momento de concluir este TFG -en mayo de 2021- podemos afirmar que la incertidumbre ha desaparecido al haberse producido la entrada en vigor definitiva en la fecha prevista, de lo que dejamos constancia en el apartado 6.1.

supletorio (arts. 2.2.c) LPAC y LRJSP), lo que ha suscitado los consecuentes interrogantes doctrinales<sup>7</sup>, aunque no cabe dudar de su plena aplicabilidad, que podrá venir acompañada de normas jurídicas elaboradas *ad hoc* en cada Universidad ejerciendo la autonomía reconocida tanto constitucionalmente (art. 27 CE) como por el legislador orgánico (art. 2.2.a) LOU).

En definitiva, transcurridos casi catorce años desde que se inició la transición hacia la e-Administración por iniciativa de la LAECSP, podría ser oportuno realizar una modesta exploración con las siguientes finalidades:

- Realizar un balance o valoración de lo acontecido durante este periodo para poder obtener algunas conclusiones.
- Explorar la evolución de la e-Administración para poder aventurar, en su caso, sugerencias o propuestas acerca de diversos aspectos o elementos que sería necesario incorporar, combinar o mejorar para poder concluir con éxito esta fase inicial de transición, que sirviera asimismo de vehículo para conducir a las Universidades en la fase de madurez y mantenimiento de este proyecto y, por qué no, también de perfeccionamiento y mejora.

En este sentido, nos proponemos llevar a cabo esta exploración mediante un análisis de la implantación de la e-Administración en cuatro dimensiones o ejes distintos:

- Un análisis de indicadores cuantitativos.
- Un análisis de diversos aspectos jurídicos.
- Un análisis de varios aspectos organizativos.
- Un análisis de algunos aspectos prácticos.

## **2. Análisis de aspectos cuantitativos de la Administración electrónica**

### **2.1. El Observatorio de Administración electrónica (OBSAE)**

De conformidad con lo dispuesto en el art. 4.i) del Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, la Comisión de Estrategia TIC tiene adjudicada entre sus funciones “*actuar como Observatorio de la Administración Electrónica y*

---

<sup>7</sup> El apartado 3.3. aborda estos interrogantes.

*Transformación Digital"*, relevando al derogado Consejo Superior de Administración Electrónica<sup>8</sup> en el ejercicio de esta misma función.

El desempeño actual de las competencias de OBSAE<sup>9</sup> comprende, entre otras funciones, sintetizar, analizar y publicar indicadores de e-Administración y elaborar informes periódicos en esta materia.

## 2.2. Evolución del gasto público en TIC de la Administración General del Estado

Del catálogo de informes del OBSAE, desde 1988 se elabora con periodicidad anual el informe “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en la Administración del Estado-Informe REINA”<sup>10</sup>, que presenta un análisis cuantitativo del sector de las TIC en el ámbito de la AGE, recogiendo los agregados económicos e indicadores más significativos del mismo, junto con las características más significativas del parque de recursos informáticos.

Con el fin de realizar un balance del gasto en TIC en el periodo 2001-2018, hemos seleccionado un subconjunto de los indicadores del Informe REINA que nos han parecido significativos para este propósito. A tal efecto, hemos escogido:

- Gasto presupuestario en TIC (desagregado en sus dos componentes).
- Gasto presupuestario agregado de los capítulos 1, 2 y 6.
- Ratio entre el gasto TIC y el gasto agregado de los capítulos 1, 2 y 6.
- Gasto presupuestario en personal TIC.

Hemos extraído de los informes los valores de los indicadores en dicho periodo y los hemos presentado en la Tabla 1 (a precios corrientes y constantes). Asimismo, hemos presentado los Gráficos 1, 2 y 3 correspondientes a los tres indicadores de gasto a precios constantes y el Gráfico 4 muestra la desagregación del gasto TIC en sus dos componentes a precios constantes<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> El art. 4.j) del Real Decreto 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica, establecía que “*corresponde al Pleno del Consejo actuar como Observatorio de la Administración Electrónica para conocer su situación y evolución y proponer, en su caso, las medidas correctoras oportunas*”.

<sup>9</sup> Consultado el 9 de febrero de 2021:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE.html)

<sup>10</sup> Consultado el 8 de febrero de 2021:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes/pae\\_InformeREINA/pae\\_InfDescripcion.html#.YCEwrHmCG70](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeREINA/pae_InfDescripcion.html#.YCEwrHmCG70)

<sup>11</sup> El Anexo 9.1. recoge las conclusiones del análisis de estos datos.

### 2.3. Evolución del gasto público en TIC de las Comunidades Autónomas

Otros de los informes del OBSAE es el “Informe Administración electrónica en las CCAA”<sup>12</sup>, elaborado con carácter anual desde 2004 a instancia del Grupo de Trabajo que integran los Observatorios de la Administración Electrónica de las Comunidades Autónomas, dependiente de la Comisión Sectorial de Administración Electrónica<sup>13</sup> creada en el seno de la Conferencia Sectorial de Administración Pública<sup>14</sup>, teniendo carácter anual.

Sin embargo, salvo las dos últimas ediciones de 2014 y 2018, este informe no ha recogido indicadores de gasto para poder confeccionar un balance como hemos hecho de la AGE y se hará más adelante de la Administración local, sino que recoge mayoritariamente indicadores de uso de las TIC y del grado de implantación de determinados servicios sustentados en TIC. El método de recogida de datos es una encuesta normalizada y los resultados agregados se expresan normalmente mediante ratios o medidas cualitativas que se dividen en tres apartados: e-Administración, e-Gobierno y e-Democracia.

Por otra parte, la base de datos de OBSAE que registra los indicadores y las correspondientes series temporales de este informe carece de casi toda la información, por lo que no nos ha sido posible realizar este balance.

### 2.4. Evolución del gasto público en TIC de las Entidades Locales

Otro de los informes que elabora el OBSAE es el Informe IRIA, que con carácter bienal presenta una visión global de la situación y uso de las TIC en la Administración local. De la información que recoge hemos seleccionado un subconjunto de indicadores relativos al gasto que se presentan en la Tabla 2 (a precios corrientes y constantes)<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> Consultado el 11 de febrero de 2021:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes/pae\\_InformeAdminCCAA/pae\\_InfDescripcion.html?urlMagnolia=/pae\\_Home/pae\\_OBSAE/pae\\_Informes/pae\\_InformeAdminCCAA.html#.YCUEiXmCG70](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeAdminCCAA/pae_InfDescripcion.html?urlMagnolia=/pae_Home/pae_OBSAE/pae_Informes/pae_InformeAdminCCAA.html#.YCUEiXmCG70).

<sup>13</sup> Disposición adicional novena LRJSP: “1. La Comisión Sectorial de administración electrónica, dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, es el órgano técnico de cooperación de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales en materia de administración electrónica”.

<sup>14</sup> Resolución de 16 de noviembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, por la que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento.

<sup>15</sup> El Anexo 9.2. recoge las conclusiones del análisis de estos datos.

## 2.5. Grado de implantación de la e-Administración en las Comunidades Autónomas

El informe EY (2019) analiza el grado de implantación de la e-Administración en la Administración autonómica, con información recabada entre marzo y octubre de 2018, analizando siete áreas temáticas que comprenden todos los requerimientos necesarios para dar cumplimiento a la LPAC y la LRJSP<sup>16</sup>: “Portal web”, “Asistencia al ciudadano y empresa”, “Expediente, documento y archivo electrónico”, “Comunicaciones y notificaciones al ciudadano”, “Identidad digital y firma electrónica”, “Sede electrónica” y “Registro electrónico y representación”<sup>17</sup>. El grado de cumplimiento de cada Comunidad Autónoma en las diferentes áreas temáticas compone su “índice de madurez”, cuyos resultados más destacables son:

- La media conjunta del índice de madurez es del 77%.
- Las más destacadas son País Vasco 94,7%, Galicia 94% y Cataluña 93,5%.
- Las menos destacadas son Navarra 66,5%, Aragón 51,2% y Extremadura 47,9%.

En definitiva, el informe concluye con un ranking cualitativo<sup>18 19</sup> en cuatro grupos, según la adecuación de las Comunidades Autónomas a la LPAC y la LRJSP en materia de e-Administración desde el punto de vista de la ciudadanía.

## 2.6. Grado de implantación de la e-Administración en la Administración local

El informe EY (2019) también analiza el grado de implantación de la e-Administración en el ámbito local, tanto en Diputaciones como en Ayuntamientos, y elabora los respectivos índices de madurez<sup>20</sup>.

## 2.7. Evolución de los indicadores de e-Administración

Como se ha indicado anteriormente, la Comisión de Estrategia TIC tiene atribuida la función de Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE), que se materializa, entre otras funciones, formulando un conjunto de indicadores cuantitativos que sintetizan la implantación y uso de la e-Administración en España y el empleo de las TIC en las Administraciones Públicas.

A este respecto, Fraile (2019) selecciona un subconjunto de estos indicadores y elabora un informe en el que recoge un balance en el cuatrienio 2014-2017, deduciendo ciertas

---

<sup>16</sup> EY (2019): págs. 43-45.

<sup>17</sup> EY (2019): pág. 13 y sigs.

<sup>18</sup> El Anexo 9.3. recoge una breve explicación de los cuatro grupos que conforman este ranking.

<sup>19</sup> El Anexo 9.15. presenta gráficamente este índice de madurez.

<sup>20</sup> El Anexo 9.4 recoge los resultados más destacables.

conclusiones. Nos proponemos tomar una parte de ese subconjunto de indicadores y completarlo con los valores que han arrojado al concluir el año 2020, con el fin de determinar en el cuatrienio 2017-2020 qué nuevas conclusiones podemos alcanzar<sup>21</sup>.

## 2.8. Grado de implantación de la e-Administración en el contexto internacional

### 2.8.1 Introducción

En los apartados anteriores hemos analizado diversos aspectos relativos al grado de implantación de la e-Administración en España. Sin embargo, no podríamos concluir este balance sin echar un breve vistazo a la posición de España en el contexto internacional.

En la página web que el OBSAE dedica a la posición de España en el contexto internacional de e-Administración<sup>22</sup>, se recogen hasta nueve posibles fuentes de información comparativa, de las que no ha parecido relevante escoger tres porque pertenecen a organizaciones de reconocida importancia en el panorama mundial, como son la ONU, la OCDE y la Comisión Europea. No obstante, si el lector está interesado, a pie de página dejamos el enlace a la página que contiene de forma resumida el puesto que ocupa España en todas estas fuentes<sup>23</sup>.

### 2.8.2. ONU<sup>24</sup>

La ONU publica con carácter bienal el informe “UN e-Government survey”<sup>25</sup>, que analiza y mide el grado de desarrollo e implantación del e-Gobierno en sus 193 estados miembros, elaborando a tal efecto dos indicadores distintos: el E-Government Development Index (EGDI)<sup>26</sup> y el E-Participation Index (EPI)<sup>27</sup>.

El EGDI evalúa la calidad del acceso, como por ejemplo la infraestructura disponible y el nivel educativo, del resultado de la política TIC de un país para promover el

---

<sup>21</sup> El Anexo 9.5. recoge las conclusiones del análisis de estos datos.

<sup>22</sup> Consultado el 19 de febrero de 2021:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE/Posicionamiento-Internacional.html](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional.html).

<sup>23</sup> Consultado el 19 de febrero de 2021:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Summary-Spain-international-rankings.html#.YC-103mCG70](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_OBSAE/Posicionamiento-Internacional/Summary-Spain-international-rankings.html#.YC-103mCG70).

<sup>24</sup> El Anexo 9.6. recoge una breve explicación del concepto de gobierno electrónico acuñado por la ONU.

<sup>25</sup> Consultado el 18 de febrero de 2021:

<https://publicadministration.un.org/en/Research/UN-e-Government-Surveys>.

<sup>26</sup> Consultado el 18 de febrero de 2021:

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>.

<sup>27</sup> Consultado el 18 de febrero de 2021:

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/E-Participation-Index>.

acceso y la inclusión, y se compone de los valores de tres rasgos o facetas del e-Gobierno: la prestación de servicios electrónicos, la conectividad telemática y la capacitación humana; por su parte, el EPI evalúa un aspecto crucial como es el fomento de la participación de la ciudadanía, porque refleja el grado de cohesión social impulsado por los poderes públicos. El propósito de las iniciativas de e-participación debería ser mejorar el acceso de los ciudadanos a la información y a los servicios públicos, y estimular la participación en los procesos de adopción de decisiones en las políticas públicas, por su impacto en el bienestar social en general y en el individual en particular.

La Tabla 3 (que solo reúne a los veinte primeros países según su ranking en el EGDI) muestra los valores de los dos indicadores mencionados en el informe de 2020, donde se puede observar que España ocupa la posición decimoséptima en el EGDI y, aunque no se muestra en la tabla, la posición trigésimo sexta en el EPI.

### 2.8.3. OCDE

La OCDE ha acuñado el concepto de gobierno digital<sup>28</sup>, que debe entenderse como una evolución perfeccionada o mejorada del e-Gobierno. Con el propósito de impulsar el gobierno digital en sus Estados miembros, ha creado el Marco de Políticas de Gobierno Digital<sup>29</sup>, para ayudar a los gobiernos a identificar los factores clave y diseñar e implementar estrategias eficaces de gobierno digital, así como para apoyarlos en alcanzar elevados niveles de madurez digital en sus sectores públicos.

Este Marco sirve de fundamento para la metodología que realiza la evaluación cualitativa y cuantitativa en sus seis ejes y obtiene una medición global de la madurez en gobierno digital, cuyos resultados se recogen en el informe Digital Government Index, que en su edición de 2019 ubica a España en el puesto séptimo de la clasificación general con una puntuación de 0,62<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> El Anexo 9.7. recoge una breve explicación del concepto de gobierno digital acuñado por la OCDE, que se puede encontrar en el documento “Digital Government Index: 2019 results”, págs. 14-15. Consultado el 19 de febrero de 2021: <https://read.oecd.org/10.1787/4de9f5bb-en?format=pdf>.

<sup>29</sup> Traducido del inglés original “Digital Government Policy Framework”. Consultado el 19 de febrero de 2021: <http://www.oecd.org/gov/the-oecd-digital-government-policy-framework-f64fed2a-en.htm>.

<sup>30</sup> El Anexo 9.18. presenta gráficamente este índice. La tabla que recoge las puntuaciones detalladas en cada uno de los ejes que componen el índice general y la clasificación por países se puede consultar en el documento “OECD Digital Government Index (DGI): Methodology and 2019 Results”, pág. 17. Consultado el 19 de febrero de 2021: <http://www.oecd.org/gov/oecd-digital-government-index-dgi-b00142a4-en.htm>.



#### 2.8.4. Comisión Europea<sup>31</sup>

De manera muy resumida, se puede decir que la Comisión Europea es la institución de la UE a quien compete ejercer el poder ejecutivo y, entre las funciones que tiene atribuidas, le corresponde diseñar y ejecutar planes y programas de conformidad con las prioridades estratégicas de la UE. En el ámbito de este trabajo tenemos que referirnos al “Plan de Acción Europeo de Administración Electrónica 2016-2020”<sup>32</sup>, que sucede al del cuatrienio 2011-2015. Este plan está formulado sobre tres ejes estratégicos: 1) modernizar las administraciones públicas con el empleo de las TIC, mediante habilitadores digitales clave para lograr servicios públicos eficaces y eficientes; 2) permitir la movilidad transfronteriza de ciudadanos y empresas mediante la interoperabilidad de servicios públicos digitales; por último, 3) facilitar la relación entre administraciones y ciudadanos/empresas a través de servicios públicos digitales de alta calidad. Para poder progresar en cada uno de estos ejes estratégicos se ha previsto acometer un conjunto de acciones concretas<sup>33</sup>, las cuales se implementan mediante diversos proyectos y actividades.

Sin embargo, este Plan no tiene vinculado directamente un instrumento de evaluación que permita medir el impacto o grado de implantación de la e-Administración, y a este respecto tenemos que recurrir a un instrumento más general como el informe anual denominado “eGovernment Benchmark”<sup>34</sup>, que en su última publicación se denomina “eGovernment Benchmark 2020”<sup>35</sup>, que puede traducirse como grado de implantación o impacto de la e-Administración<sup>36</sup>.

---

<sup>31</sup> Consultado el 26 de febrero de 2021:

[https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does\\_es](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/what-european-commission-does_es).

<sup>32</sup> En su denominación original en inglés este plan se denomina “European eGovernment Action Plan 2016-2020”, de lo que deducimos que en la nomenclatura de la UE e-Administración y e-Gobierno son sinónimos. Consultado el 26 de febrero de 2021: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/node/81744>.

<sup>33</sup> Consultado el 26 de febrero de 2021: <https://ec.europa.eu/futurium/en/egovernment4eu/actions>. Este Plan en forma gráfica se puede consultar en <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/node/86130>.

<sup>34</sup> Consultado el 26 de febrero de 2021: La metodología para evaluar el impacto de la e-Administración se explica en: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=69464](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69464).

<sup>35</sup> Consultado el 26 de febrero de 2021:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/egovernment-benchmark-2020-egovernment-works-people>.

<sup>36</sup> El Anexo 9.8. recoge una breve explicación de la metodología del “eGovernment Benchmark” y los resultados que arroja el informe de 2020 para España.

### 3. Análisis de aspectos jurídicos de la Administración electrónica

#### 3.1. Evolución normativa de la e-Administración estatal<sup>37</sup>

Desde la entrada en vigor de la Constitución española de 1978 hasta la promulgación de la LPAC y la LRJSP se ha producido progresivamente una evolución normativa que ha obedecido a la aparición de una nueva forma –telemática- de mantener relaciones sociales y jurídicas, que ha hecho necesario que las Administraciones ajusten su organización y sus procedimientos a esta nueva realidad, y para ello ha sido necesario realizar ajustes en el ordenamiento propio de estas, es decir, en el Derecho administrativo. Nuevas normas destinadas tanto a promover el uso de las TIC en las actuaciones y relaciones jurídicas de la Administración como para garantizar su legalidad y seguridad jurídica.

#### 3.2. La postergación de la eficacia plena de la e-Administración

Como se ha dicho, el legislador no ignoraba las dificultades organizativas y técnicas del propósito alumbrado de forma embrionaria en la LRJPAC, plasmado más tarde en LAECSP y heredado finalmente en la LPAC y la LRJSP, y, si bien la LPAC entró en vigor el 2 de octubre de 2016, la eficacia plena de la Administración electrónica sustanciada en su “paquete electrónico” se aplazó hasta el 2 de octubre de 2018, de conformidad con la cláusula *vacatio legis* establecida por su disposición final séptima<sup>38</sup>.

En los prolegómenos de la fecha indicada, opiniones cualificadas barruntan que no es posible el cumplimiento del plazo previsto inicialmente, como por ejemplo Bustos (oct-2017), Bustos (jun-2018) y Bustos (sep-2018), y el Real Decreto-ley<sup>39</sup> 11/2018, de 31 de agosto, ratifica estas opiniones y establece una nueva moratoria de dos años hasta el 2 de octubre de 2020, por motivos fundados –según justifica la Exposición de Motivos- en razones técnico-organizativas, ante la imposibilidad de adaptar los procedimientos administrativos al nuevo marco legal, diseñar los procesos

---

<sup>37</sup> El Anexo 9.9. recoge en mayor detalle esta evolución normativa.

<sup>38</sup> Disposición final séptima LPAC: “*Las previsiones relativas al registro electrónico de apoderamientos, registro electrónico, registro de empleados públicos habilitados, punto de acceso general electrónico de la Administración y archivo único electrónico producirán efectos a los dos años de la entrada en vigor de la Ley*”.

<sup>39</sup> Real Decreto-ley 11/2018, de 31 de agosto, de transposición de directivas en materia de protección de los compromisos por pensiones con los trabajadores, prevención del blanqueo de capitales y requisitos de entrada y residencia de nacionales de países terceros y por el que se modifica la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

subsiguientes y acometer los correspondientes desarrollos reglamentarios de los nuevos instrumentos tecnológicos.

Posteriormente, estando cercano el 2 de octubre de 2020 y en pleno azote de la epidemia por el coronavirus SARS-CoV-2, que ha exigido a la sociedad española un periodo de confinamiento domiciliario durante los meses de marzo y abril de 2020, Martínez (2020)<sup>40</sup> expone las opciones posibles y, entre ellas, contempla una nueva moratoria que no sería a su juicio *“la peor de las realidades que se pueden abrir frente a nosotros, [...] siempre y cuando se realice con la suficiente seguridad jurídica [...], no sería un desastre absoluto [...]”*.

Efectivamente, la promulgación del Real Decreto-ley 27/2020, de 4 de agosto, de medidas financieras, de carácter extraordinario y urgente, aplicables a las entidades locales, establece una nueva moratoria de seis meses y su Exposición de Motivos lo justifica por la necesidad de priorizar los recursos administrativos para combatir la emergencia sanitaria y la crisis económica ocasionada por la citada epidemia de coronavirus<sup>41</sup>, por lo que en el momento de elaborar este trabajo podría ser bastante plausible una nueva demora.

Sea lo que fuere lo que vaya a ocurrir, lo cierto es que en el momento de redactar este TFG permanece la fecha prevista del próximo 2 de abril de 2021.

### 3.3. Efectos jurídicos para las universidades de la promulgación de la LPAC y LRJSP

El art. 2 LAESCP recogía en su ámbito subjetivo a las Universidades no con la consideración de Administraciones Públicas, como había prescrito el art. 2.2<sup>42</sup> LRJPAC, sino como *“entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas”*, y en particular había que entender que vinculadas o dependientes de las Administraciones de las Comunidades Autónomas<sup>43</sup>. En consecuencia, quedaba bien clara la aplicación a las Universidades de dicha norma, lo que por otra parte venía reforzado por el precepto del art. 6.1 LOU al determinar que *“Las Universidades se*

---

<sup>40</sup> Martínez (2020), pág. 5.

<sup>41</sup> El Anexo 9.10. recoge una breve reseña de las circunstancias económico-sociales que se vivían a raíz de la pandemia de coronavirus en el momento de redactar esas líneas.

<sup>42</sup> Art. 2.2 LRJPAC: *“Las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas tendrán asimismo la consideración de Administración Pública. Estas Entidades sujetarán su actividad a la presente Ley cuando ejerzan potestades administrativas, sometiéndose en el resto de su actividad a lo que dispongan sus normas de creación”*.

<sup>43</sup> Blasco (2009), pág. 1416.

*regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias*”. No en balde, la mayor parte de los preceptos de la LAECSP se dictaron al amparo de lo dispuesto en el art. 149.1.18.<sup>a</sup> CE, que atribuyen al Estado la competencia sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

Sin embargo, la promulgación en 2015 de las dos leyes más relevantes del Derecho administrativo produce un giro sustancial en la anterior consideración jurídica de las Universidades, que pierden su condición de Administraciones Públicas aunque quedan integradas en el sector público, y, además, se prescribe para estas el carácter supletorio de ambas Leyes (arts. 2.2.c)<sup>44</sup> LPAC y LRJSP). Este giro inesperado naturalmente suscitó las consecuentes interrogantes doctrinales sobre su régimen jurídico. No obstante, se puede deducir su plena aplicación de conformidad con Rivero (2016)<sup>45</sup>.

Esta supletoriedad ofrece a las Universidades la oportunidad de elaborar normas jurídicas *ad hoc* haciendo uso de su autonomía prevista constitucionalmente (art. 27 CE) y reconocida legalmente (art. 2.2.a) LOU), que no debe entenderse “*para permitir que dispongan sobre su propio régimen jurídico. Por estas razones, las universidades públicas [...] deben calibrar [...] qué aspectos de su régimen no pueden ni deben esquivar, por constituir un régimen administrativo común incontrovertible, y qué elementos de las nuevas leyes merecen ser modulados para permitir una adecuación más apropiada a sus propias necesidades y disponibilidades, particularmente (pero no solo) en lo relativo a la Administración electrónica*”<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Arts. 2.2.c) LPAC y LRSJP: “*Las Universidades públicas, que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de esta Ley*”.

<sup>45</sup> Rivero (2016), págs. 289-290: “*En suma, ni la Ley Orgánica de Universidades, ni los Estatutos de nuestras universidades públicas, ni la legislación universitaria autonómica ni otras normas internas de cada institución regulan ni el régimen jurídico de sus actos ni los aspectos generales de su procedimiento administrativo. No lo hacen porque lo consideran innecesario, al entender y dar por supuesto que las universidades no se diferencian en la mayor parte de su naturaleza y régimen jurídico al resto de administraciones públicas, considerando que sus actos son administrativos (de lo que no cabe duda alguna), sus procedimientos también los son [...]. Ante tal estado de cosas, se hace muy evidente la absoluta necesidad de cubrir lagunas mediante la aplicación supletoria de las Leyes 39 y 40/2015. [...] La primera reflexión a señalar es la aplicabilidad incuestionable en los supuestos de duda de las previsiones de ambas Leyes a las universidades, partiendo de la muy discutible desconsideración de su carácter administrativo*”

<sup>46</sup> *Ibidem* pág. 292.

### 3.4. La normativa propia de e-Administración en el caso universitario

Conviene detenerse brevemente, sin propósito exhaustivo, en analizar cómo han abordado las Universidades su propia normativa de e-Administración, y a tal efecto hemos seleccionado algunos ejemplos que lo ilustran<sup>47</sup>. Tras la promulgación de la LAECSP las Universidades iniciaron su propio camino normativo, regulando progresivamente los instrumentos que prefigurarían su e-Administración. Ya más recientemente, tras la entrada en vigor de la LPAC y la LRJSP, no en todos los casos se ha elaborado una normativa de e-Administración que integre en un único texto jurídico las anteriores regulaciones dispersas.

### 3.5. Evolución normativa de la e-Administración en Navarra y sus efectos en el régimen jurídico de la Universidad Pública de Navarra

En el ámbito de la Comunidad Foral de Navarra, y al amparo de la legislación básica estatal, diversas disposiciones sectoriales fueron introduciendo de manera gradual el empleo de las TIC en las relaciones con los administrados: el Decreto Foral 137/2002, de 24 de junio, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro General del Gobierno de Navarra, preveía en su art. 9 la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos; la Ley Foral 21/2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos, preveía en su art. 29.2 que los *“usuarios podrán formular sus quejas o sugerencias presencialmente, por correo postal o por medios telemáticos. Las quejas presentadas por correo electrónico o a través de internet deberán estar suscritas con la firma electrónica del interesado o sistema alternativo que establezca cada Administración Pública”*; más notorio y relevante es el Decreto Foral 50/2006, de 17 de julio, por el que se regula el uso de medios electrónicos, informáticos y telemáticos (EIT) en el ámbito de la Hacienda Tributaria de Navarra, que permite a los administrados acometer obligaciones tributarias usando las TIC; o bien el Decreto Foral 79/2005, de 30 de mayo, por el que se regula el Portal del Gobierno de Navarra en Internet y se crea su Comisión Interdepartamental.

Como colofón a estas normas, el legislador foral promulgó su correspondiente norma jurídica de e-Administración mediante Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad

---

<sup>47</sup> El Anexo 9.11. recoge resumidamente la normativa de e-Administración de las Universidades escogidas.

Foral de Navarra<sup>48</sup> (LFIAE-CFN), cuyo art. 1 establecía que su objeto era “*promover la implantación de una Administración electrónica eficaz al servicio de los ciudadanos mediante la incorporación progresiva de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos [...]*”, y con respecto a su ámbito subjetivo de aplicación el mismo artículo aludía a “*la tramitación de los procedimientos administrativos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus organismos públicos y en sus relaciones internas y externas*”. De esta redacción se puede afirmar que la UPNA no quedaba comprendida en su ámbito subjetivo, porque así cabe deducirlo del art. 98<sup>49</sup> de la entonces vigente Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (LFA-CFN), que establecía las notas características de dichos organismos públicos.

Recientemente, la promulgación de la Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral (LFASPI-CFN) ha derogado, con toda lógica, la LFA-CFN, pero también ha derogado la LFIAE-CFN porque aquella ha incorporado el régimen del funcionamiento electrónico de la Administración foral.

Sin embargo, la reciente LFASPI-CFN ha aportado dos elementos de interés para nuestro trabajo. En primer lugar, y como se acaba de decir, ha previsto en su Título V la regulación del funcionamiento electrónico de la Administración Pública Foral, siguiendo el mismo camino legislativo trazado previamente en el ámbito estatal; en segundo lugar, y con respecto a su ámbito subjetivo, el art. 2.1 LFASPI-CFN introduce una importante novedad al disponer que se aplica “*a la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y al Sector Público Institucional Foral*“, y la letra c) del mismo artículo se refiere a la UPNA, que queda integrada en el Sector Público Institucional Foral, pero establece la cautela de que “*se regirá por su normativa específica y supletoriamente, por las disposiciones de esta ley foral*”.

En consecuencia, nos encontramos con otra norma jurídica relevante del Derecho administrativo que ha añadido una nueva –y segunda– supletoriedad para una

---

<sup>48</sup> A la que siguió el Decreto Foral 8/2008, de 18 de febrero, de creación de la Comisión de la Administración Electrónica.

<sup>49</sup> Art. 98 LFA-CFN: “*Son organismos públicos los creados bajo la dependencia o vinculación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, para la realización de actividades de ejecución o gestión, tanto administrativas, de fomento o prestación, como de contenido económico de competencia de la Administración de la Comunidad Foral, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional*”.

universidad pública, por lo que quizás habría que aludir a esta circunstancia con la denominación de supletoriedad reforzada o doble supletoriedad, pues la Universidad Pública de Navarra podría recurrir a dos fuentes supletorias.

### 3.6. El régimen jurídico de e-Administración de la Universidad Pública de Navarra

Hemos dejado para este último apartado el examen del régimen jurídico de e-Administración de la UPNA. En primer lugar, conviene recordar que la LOU establece claramente un orden de prelación en el sistema de fuentes de las Universidades: por una parte, el precepto del art. 6.1. dicta que *“Las Universidades se regirán por la presente Ley y por las normas que dicten el Estado y las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de sus respectivas competencias”*; en segundo lugar, el art. 6.2. añade que *“Las Universidades públicas se regirán, además, por la Ley de su creación y por sus Estatutos”*, evidenciando que este segundo precepto está subordinado al anterior.

Por lo tanto, conforme al mandato del art. 6.2. LOU debemos acudir a los Estatutos-UPNA, cuyo art. 1.1. dispone que es una institución de Derecho público, y, quizás para completar de manera rotunda y no dejar lugar a ninguna duda respecto de su naturaleza jurídica, el art. 1.3. establece que *“tiene la consideración jurídica de Administración Pública y, en consecuencia, le corresponden las prerrogativas, potestades y beneficios propios de ésta en los términos reconocidos por el ordenamiento jurídico”*, lo que ciertamente contradice en la actualidad –aunque la norma tiene vigencia anterior- tanto la legislación administrativa básica estatal como la autonómica.

En resumen, podemos colegir que el precepto del art. 1.3. Estatutos-UPNA resulta inaplicable en la actualidad por su manifiesta incompatibilidad con la LPAC, la LRJSP y la LFIPI-CFN, y estaría derogado tácitamente por aplicación de las cláusulas derogatorias genéricas de estas Leyes y por aplicación del principio de jerarquía normativa.

Respecto de la normativa propia de e-Administración elaborada por la UPNA<sup>50</sup>, podemos decir con carácter general que es un ejemplo de Universidad que no dispone todavía de un reglamento integral de e-Administración, si bien dispone de normas dispersas para regular su funcionamiento ordinario:

---

<sup>50</sup> Consultado el 26 de marzo de 2021:  
<https://www.unavarra.es/conocerlauniversidad/normativa/otras-disposiciones>.

- El “Reglamento de Sede Electrónica de la Universidad Pública de Navarra”, publicado por Resolución 2017/2012, de 20 de diciembre, del Rector (BON de 11 de enero de 2013).
- El “Reglamento del Registro General y creación del Registro Electrónico de la Universidad Pública de Navarra”, publicado por Resolución 2018/2012, de 20 de diciembre, del Rector (BON de 11 de enero de 2013).
- La “Política de gestión de documentos electrónicos de la Universidad Pública de Navarra” (Consejo de Gobierno de 16 de diciembre de 2014 y modificada el 10 de septiembre de 2019)
- La “Política general de gestión documental de la Universidad Pública de Navarra” (Consejo de Gobierno de 5 de mayo de 2018).
- El “Reglamento regulador de la actuación administrativa automatizada de la Universidad Pública de Navarra” (Consejo de Gobierno de 27 de octubre de 2020).

#### **4. Análisis de aspectos organizativos de la Administración electrónica**

##### 4.1. La importancia de la revisión sistemática y de la reingeniería de los procedimientos administrativos para su adaptación a la e-Administración

###### 4.1.1. Nociones de procedimiento administrativo y de proceso administrativo

A los efectos de este trabajo, conviene primeramente tratar de caracterizar y diferenciar los conceptos de procedimiento administrativo y proceso administrativo, que en muchas ocasiones en el ámbito de la Administración se usan de manera análoga e indiferenciada como si fueran equivalentes, y a ello contribuyen los profesionales de diversas áreas funcionales.

No hay mejor fuente que suministre una definición del concepto de procedimiento administrativo que el Preámbulo de la LPAC, que lo entiende “*como el conjunto ordenado de trámites y actuaciones formalmente realizadas, según el cauce legalmente previsto, para dictar un acto administrativo o expresar la voluntad de la Administración*”. Se trata, por tanto, de un concepto eminentemente jurídico que alude a un marco o esquema general de reglas formales que toda Administración Pública debe respetar en sus relaciones *ad extra* con personas físicas y jurídicas, lo que supone la expresión clara de que la Administración Pública actúa con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho, como reza el art. 103 CE. Asimismo, es obvio que esta definición también alude al desempeño de una secuencia ordenada de



actividades, y de ahí su relación o conexión semántica con el concepto de proceso administrativo, que queda subsumido en el anterior.

Es habitual en el personal que desempeña funciones de asesoramiento jurídico, en personal del ámbito archivístico y en personal con formación jurídica que desempeña funciones de administración y gestión aludir generalmente al procedimiento administrativo en su doble significado de conjunto de reglas formales que siguen un cauce legal y también de secuencia ordenada de actividades que se desempeñan en el ejercicio de las competencias atribuidas legalmente a los órganos administrativos, pues su ámbito profesional de actuación les vincula estrechamente con el Derecho administrativo, algo obvio en el personal técnico-jurídico, pero también ciertamente en el personal archivístico<sup>51</sup>, pues no en vano la gestión documental abarca el ciclo de vida de los documentos que, por su valor o importancia, se conservan de forma temporal o definitivamente constituyendo el fondo archivístico de una institución, y los documentos y expedientes que van engrosando paulatinamente las series temporales son el resultado de la ejecución sistemática de los respectivos procedimientos administrativos.

Sin embargo, el concepto de proceso abarca un campo de actuación mucho más amplio o general, pues tiene aplicación a todo tipo de organizaciones si se entiende como el “*conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial*”, que es una de las acepciones que le otorga el DRAE<sup>52</sup>, y más concretamente en el campo de la administración empresas (y de todo tipo de organizaciones públicas o privadas) alude a la secuencia (ordenada) de actividades que se realizan para el logro de un fin determinado, que no necesariamente se realizan conforme a un cauce legal. Así pues, desde este punto de vista, las organizaciones pueden caracterizarse como un conjunto de procesos diseñados para desempeñar unas finalidades conducentes al logro de unos objetivos determinados, sin que ello suponga necesariamente satisfacer ciertos requisitos formales previstos legalmente. En tal sentido, el personal vinculado a las TIC, por razones de su formación académica y de orden profesional, está más estrechamente relacionado con el concepto de proceso, sea o no administrativo, pues su trabajo consiste precisamente en velar para que los sistemas informáticos y demás infraestructura de TIC que

---

<sup>51</sup> Un ejemplo de ello es Llansó (2003).

<sup>52</sup> <https://dle.rae.es/proceso?m=form>.

sustentan la ejecución de tales procesos permanezcan operativos mientras se ejecutan las operaciones.

En síntesis, y con el fin de abreviar y evitar redundancias y confusiones, las alusiones que hagamos al concepto de procedimiento administrativo comprenderán su doble dimensión semántica: como el conjunto de formalidades que deben cumplirse por parte de la Administración para expresar su voluntad o dictar un acto administrativo siguiendo el cauce legalmente previsto, pero sin olvidarnos en ningún caso de la existencia subsumida de un proceso administrativo constituido por una secuencia ordenada de operaciones que deben ejecutarse para que dicha voluntad o acto administrativo lleguen finalmente a comunicarse y, en su caso, notificarse a las respectivas personas interesadas.

#### 4.1.2. Documento, expediente y archivo electrónicos

Con anterioridad a la implantación de la e-Administración, numerosas referencias doctrinales habían puesto de manifiesto la necesidad de regular con mayor rigor el deber de conservación de los expedientes administrativos, por ejemplo Rivero (2008)<sup>53</sup>, así como de los archivos que debían hospedarlos y conservarlos para facilitar su accesibilidad durante el periodo de tiempo previo a su expurgo, por ejemplo Cruz-Mikelarena (2006)<sup>54</sup>, Rivero (2008)<sup>55</sup> y Sánchez Blanco (2009), pues no en vano su conservación es fundamental para dar satisfacción, entre otros, al ejercicio de derechos de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas, al ulterior control de la actuación administrativa, al ejercicio de las potestades de revisión de oficio y para el ejercicio del control jurisdiccional.

La primera aparición de la e-Administración propiamente dicha en nuestro ordenamiento jurídico, por ministerio de la LAECSP, obligaba a regular siquiera mínimamente los diferentes contenedores de la información administrativa en modalidad electrónica. Su Exposición de Motivos ofrece una breve exposición de la evolución regulatoria que han tenido estos contenedores en diferentes disposiciones legales, y recoge en los arts. 29, 31 y 32, respectivamente, los preceptos relativos al

---

<sup>53</sup> Rivero (2008), págs. 133-134.

<sup>54</sup> Cruz-Mikelarena (2006), pág. 200: “*Si algo caracteriza el sistema archivístico español es que aún está insuficientemente perfilado, y ello por varias razones: 1. No existe un esquema normativo preciso, en tanto no hay una o más leyes específicas que ordenen el sector como sucede en los países que constituyen nuestra referencia: ley de archivos, ley de acceso a la información [...]*”.

<sup>55</sup> Rivero (2008), págs. 134-136.

documento administrativo electrónico, al archivo electrónico y al expediente electrónico, que son los contenedores electrónicos básicos para poder sustentar el edificio documental de la e-Administración.

Sin embargo, tras promulgarse la LPAC y la LRJSP, derogando la LRJPAC y la LAECSP, aquella declaraba en su Exposición de Motivos que *“En materia de archivos se introduce como novedad la obligación de cada Administración Pública de mantener un archivo electrónico único de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados, así como la obligación de que estos expedientes sean conservados en un formato que permita garantizar la autenticidad, integridad y conservación del documento”*. Por lo tanto, de manera indubitada y en un único párrafo quedan vinculados los tres contenedores citados de la e-Administración al deber de conservación de los expedientes en las condiciones adecuadas. A este respecto, Rivero-Fernández (2016)<sup>56</sup> se hacían eco de que la *“previsión de un archivo electrónico único ofrece la oportunidad de regular también el deber de conservación documental, clave de la realización de varios derechos, así como del buen proceder y la eficacia de la Administración”*.

En resumen, quizás podría considerarse que la LPAC podría ser la palanca que permita en el futuro contribuir a paliar las deficiencias que han sido señaladas, relativas a la necesidad de mayor rigor en la conservación y custodia de los expedientes administrativos electrónicos en particular y de la insuficiente regulación del sistema archivístico en general, pues ahora ya existe un imperativo legal que lo sustenta.

#### 4.1.3. Referencias doctrinales y testimonios profesionales

La pregunta que cabría formularse a continuación sería cómo acometer la puesta en marcha del procedimiento administrativo telemático o digital, y cuáles deberían ser los rasgos definitorios del proceso organizativo de transformación que coadyuvarían a realizarlo de la manera más eficaz posible.

A tal efecto, conviene explorar reflexiones doctrinales y testimonios profesionales, que son, en definitiva, las opiniones de quienes pueden aportar luz de notable interés en este proceso de transformación:

---

<sup>56</sup> Rivero-Fernández (2016), pág. 461.

- En primer lugar, merece la pena recordar cómo debería emprenderse la puesta en marcha del procedimiento administrativo tradicional, que puede aportarnos pistas de carácter organizativo que podrían ser trasladables al entorno digital, y en este sentido Cruz (2012)<sup>57</sup> afirma que *“Existe una etapa previa a la propia producción administrativa en la que el archivo, junto con otras áreas funcionales de la organización, participa en el diseño y mantenimiento de los documentos y de los sistemas en los que estos se desenvuelven. Es un trabajo en el cual se decide qué documentos se crean para soportar las actividades, la información que contienen, la forma y estructura que se les da y las tecnologías aplicables. Aquí, el archivo tiene reservadas una serie de actuaciones; al menos establecerá los metadatos archivísticos que deben crearse con cada documento y expediente, durante los procesos en los que se utilicen y después de que concluyan: clasificación, acceso, uso, instalación, transferencia y conservación. Se trata, en definitiva, de participar para que los documentos puedan ser gestionados desde un punto de vista archivístico desde su producción hasta su destino final, para lo cual al archivo le cabe también participar en la planificación de los sistemas y las tecnologías de la información por cuanto hace a las funcionalidades archivísticas”*. Y más adelante añade: *“Ya hemos dicho que la Archivística es una función concurrente, como lo son los principios que inspiran la gestión de procesos, basada en la participación de equipos interdisciplinares que identifican, analizan y rediseñan procesos y documentos”*.
- Por su parte, para Bustelo (2018)<sup>58</sup> las actuaciones que integran lo que se denomina en disciplina archivística la gestión documental o gestión de los documentos administrativos es *“el control eficaz y sistemático de la información que evidencia las actividades y operaciones de una organización”*, y comprende el ejercicio de ciertas funciones destinadas a sustentar el ciclo de vida de los documentos (cuyas etapas o fases podemos identificar de forma resumida en creación y control de los documentos, uso y mantenimiento y expurgo, que en una organización determinada se realizan mediante su sistema de gestión documental), siendo una de estas funciones la *“reingeniería de procesos”*, que se caracteriza, según Cruz-Mikelarena (2006)<sup>59</sup>, por *“el uso de técnicas de análisis*

---

<sup>57</sup> Cruz (2012), págs. 125-126.

<sup>58</sup> Bustelo (2018), pág. 3.

<sup>59</sup> Cruz-Mikelarena (2006), pág. 212.

y diseño de procesos y de los documentos en los que se materializan. Sobre la base de identificar los procesos clave, se trata de hacerlos tan claros y eficaces como sea posible, para mejorar aspectos críticos como el coste, la calidad, el servicio y la rapidez”. Además, aunque escapa al ámbito de este trabajo, Cruz-Mikelarena (2006)<sup>60</sup> analizan con mayor rigor y amplitud la gestión de los documentos administrativos y los sistemas de gestión documental.

- En relación con el proceso de transformación de la gestión documental al nuevo paradigma digital, Bustelo (2018)<sup>61</sup> afirma que *“Solo entendiendo este concepto de documento electrónico, que necesita ser gestionado desde su creación para adquirir las características que lo hacen fidedigno<sup>62</sup>, se puede entender la enorme importancia que tiene dentro del universo de las normas ISO relacionadas con la ISO 15489 el análisis documental. Esta es una de las grandes aportaciones de las normas que realmente tiene una aplicación práctica y altamente recomendable en este estadio de la transformación digital. El análisis se realiza en las organizaciones para dos objetivos principales: el primero, determinar cuáles son los documentos o evidencias que deben crearse en cada proceso de trabajo; el segundo, determinar cuáles son los requisitos de gestión de estos documentos una vez que se creen. Esto quiere decir que antes de que se empiecen a crear documentos [...] ya se ha definido cuáles deben crearse”*.
- Por otra parte, en relación con el proceso de transición a la e-Administración, Valero (2012)<sup>63</sup> afirma que *“otra barrera para la efectiva modernización de la gestión universitaria se refiere a la contumaz pretensión de que los procedimientos sigan tramitándose en base a los mismos criterios y planteamientos del soporte papel y las actuaciones presenciales, sin tener en cuenta las posibilidades de simplificación y, en general, innovación que ofrecen las tecnologías e la información y las comunicaciones [...]. Más allá del uso de medios electrónicos en la actividad universitaria, la simplificación de la carga documental que soportan los usuarios ha de constituir una de las prioridades de cualquier Universidad que pretenda cumplir con mayor eficacia sus funciones [...]. Pero muchas veces, la clave del éxito de la simplificación no se encuentra*

---

<sup>60</sup> Ibídem, págs. 207-219.

<sup>61</sup> Bustelo (2018), págs. 7-8.

<sup>62</sup> Bustelo (2018), pág. 7.: conforme a la norma ISO 15489 de 2016, un documento es fidedigno si reúne las propiedades de integridad, autenticidad, fiabilidad y usabilidad (o disponibilidad).

<sup>63</sup> Valero (2014), págs. 272-273.

*en la tecnología en sí misma considerada sino, antes bien, en aprovechar las sinergias y posibilidades del proceso de modernización tecnológica para hacer un replanteamiento de la gestión documental basado en la innovación que, hasta ahora, se ha venido realizando para tramitar y resolver los procedimientos. El principal desafío consiste, por tanto, en llevar a cabo un análisis de los mismos con ocasión de un nuevo horizonte que permita suprimir o, en su caso, adaptar trámites que quizás en su momento tuvieron sentido pero que, en la actualidad, han devenido manifiestamente innecesario tal y como están concebidos”.*

- Respecto a la implantación de la e-Administración, concretamente en la Comunidad de Madrid, Duplá (2009)<sup>64</sup> se pronunciaba en estos términos: *“La implantación de la e-Administración supone la implicación de todos los profesionales de la administración [...]. Es posible afirmar que, además de urgente, es imprescindible e insustituible la participación de los profesionales de los archivos en lo que concierne a los documentos electrónicos para la racionalización de los mismos. En este sentido, la Subdirección General de Archivos colabora en este tema de forma estrecha y directa desde hace aproximadamente un año, con la Dirección General de Calidad de los Servicios, al reconocer este órgano la ineludible necesidad de trabajar conjuntamente para que la Comunidad de Madrid ponga en marcha con éxito la administración electrónica”.* Además, se manifestaba completamente favorable a la necesidad de acometer los trabajos mediante equipos multidisciplinares, entre otras razones *“porque sólo si se trabaja de esta forma se pueden obtener resultados eficientes y eficaces”.*
- Otros proyectos de implantación de la e-Administración ponen de manifiesto la necesidad ineludible de constituir grupos de trabajo multidisciplinares como requisito imprescindible para progresar y tener éxito, como por ejemplo Galino-Flores (2013), Gascón (2017) y Bustos (ene-2018).

#### 4.1.4. Importancia de acometer la revisión sistemática y la reingeniería de los procedimientos administrativos

De lo expuesto en los apartados anteriores, se pueden deducir algunas conclusiones valiosas para toda organización pública que tenga que hacer frente al proyecto de transición a la e-Administración:

---

<sup>64</sup> Duplá (2009), págs. 103-104.

- En primer lugar, esta transición presenta una doble implicación: por una parte, requiere de las Administraciones la puesta en marcha de una nueva infraestructura de TIC para sustentar el procedimiento administrativo telemático; por otra parte, debe someter a revisión sus procedimientos administrativos –y, también, claro está, los procesos administrativos subsumidos en aquellos- con el fin de adaptarlos al nuevo marco legal, y esta revisión podrá asimismo requerir el empleo de técnicas de reingeniería con el importante propósito de profundizar en la agilización (que no solo supone simplificación, sino también, por ejemplo, reducción de la carga documental para el ciudadano gracias a la interoperabilidad entre Administraciones) de los procedimientos para su pleno funcionamiento electrónico, lo que redundará en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica que deben regir la actuación de las Administraciones Públicas.
- En la búsqueda de esta agilización procedimental, un principio básico que hay que tener muy presente para acometer la informatización de cualquier actividad, por ejemplo las de carácter administrativo que son para este trabajo las de mayor interés, y que se han realizado tradicionalmente y durante largo tiempo con el soporte de documentos físicos, es que no se puede pretender “traducir” un procedimiento administrativo analógico en su correspondiente procedimiento administrativo digital, intentando replicar con exactitud cada una de las actividades de cada una de las etapas o fases que constituyen el original, por la sencilla razón de que el empleo de las TIC no es neutral, o, dicho de otro modo, las TIC incorporan su propia y singular idiosincrasia que impiden reproducir una suerte de proceso gemelar.
- De este principio puede deducirse con sencillez que, para acometer en una organización un proyecto de informatización de procedimientos administrativos, se requiere reunir a personal experimentado de diversos ámbitos funcionales, tanto de quienes realizan funciones técnicas como administrativas, de manera que de esta cooperación se adopten las decisiones de reingeniería más adecuadas buscando la mayor agilidad procedimental en beneficio de los usuarios.
- Por otra parte, otro principio que también conviene tener presente, en convivencia con el anterior, es la tendencia inercial a conservar tareas administrativas que se han desempeñado durante largo tiempo sin realizar un análisis de oportunidad acerca de si podrían, simplemente, eliminarse, o bien

modificarse o realizarse de distinta manera llegado el momento de acometer la revisión de un procedimiento administrativo. Esta tendencia se puede manifestar, por ejemplo, en seguir manteniendo documentos y expedientes administrativos que posteriormente se archivan y conservan en sus respectivas series documentales, que obedece meramente al mantenimiento de costumbres y tradiciones que constituyen la cultura de cualquier organización, y también puede obedecer, en ocasiones, a intereses particulares relacionados con la conservación de poder parcelario, de lo que también se deduce la importancia de la revisión mencionada con el fin de agilizar y evitar dilaciones indebidas y obstáculos innecesarios.

#### 4.2. Un modelo abstracto de organización para las Universidades

##### 4.2.1. Introducción

Transcurridos casi catorce años desde que propiamente se iniciara la transición hacia la e-Administración por ministerio de la LAECSP, podemos afirmar que las Universidades públicas están prestando actualmente servicios de e-Administración y a partir del 2 de abril de 2021 se debería completar esta transición incorporando el “paquete electrónico” al que hemos aludido anteriormente.

Tras este periodo y gracias a la experiencia acumulada, podría ser oportuno reflexionar si es posible esbozar un modelo organizativo simple, abstracto y general, que encaje en el régimen jurídico universitario, y que recoja los elementos de distinta naturaleza que es necesario conjugar o combinar para poder concluir con éxito esta fase inicial de transición, y que sirva asimismo de vehículo para conducir a las universidades en la fase de madurez y mantenimiento de este proyecto y, por qué no, también de mejora y perfeccionamiento.

En caso de ser capaces de aportar unas notas de este modelo, parece obvio que debería pivotar sobre diversos ejes:

- El eje político, que debe formular una estrategia de e-Administración viable y sostenible;
- El eje de administración o gestión, necesario para constituir una estructura organizativa que sea el brazo ejecutivo que lleve a cabo la puesta en marcha y gestión ordinaria de la e-Administración;



- El eje jurídico, imprescindible para plantear una estrategia que garantice seguridad jurídica al procedimiento administrativo desempeñado mediante los nuevos instrumentos tecnológicos de la e-Administración, además de colaborar en la elaboración de las normas jurídicas ad hoc;
- El eje tecnológico, pues no puede haber e-Administración sin la infraestructura de TIC para sustentar las operaciones del procedimiento administrativo digital;
- El eje archivístico, porque ya se ha dicho que es un imperativo legal el mantenimiento de un archivo electrónico único de los procedimientos administrativos finalizados, y además deberá adaptar su gestión documental y archivística al nuevo paradigma digital;
- El eje formativo, necesario en todas las áreas funcionales que deban adaptar sus procedimientos administrativos al nuevo paradigma digital, porque se requerirá instruir al personal de nuevos conocimientos y destrezas en los ámbitos jurídico, tecnológico, archivístico, etc.

Lo que nos proponemos no consiste en dar una mera relación de los diversos dispositivos políticos, jurídicos, organizativos, tecnológicos, archivísticos y de otro tipo que se deducen de una lectura de la legislación o bien se encuentran en documentos doctrinales y profesionales, como por ejemplo Rivero-Fernández (2016)<sup>65</sup> o Camprubí (2016)<sup>66</sup>, sino más bien sintetizar toda la información y el conocimiento que hemos adquirido durante la elaboración de este trabajo para tratar de plasmar con simplicidad unas notas sobre la forma más “adecuada” de materializar lo que dispone el conjunto ordinamental que regula la Administración electrónica y, a tal efecto, podemos hablar de:

1. Qué configuración de órgano político sería más adecuada para implementar una estrategia de Administración electrónica viable y sostenible.
2. Qué configuración de estructura organizativa sería el mejor instrumento ejecutivo para la implantación y funcionamiento ordinario de los servicios prestados mediante la e-Administración.
3. Qué estrategia de orden jurídico deberían abordarse para apoyar la estrategia y garantizar la seguridad jurídica a las actuaciones administrativas desempeñadas mediante e-Administración.

---

<sup>65</sup> Rivero-Fernández (2016).

<sup>66</sup> Camprubí (2016).

#### 4.2.2. Política de Administración electrónica

A nuestro juicio, para impulsar un proyecto de esta naturaleza parece bastante claro, por los ejemplos que se han recogido en el apartado 3.4., que se debería crear un órgano colegiado<sup>67</sup> eminentemente político, cuya misión fundamental consistiría en elaborar una estrategia viable y sostenible con el propósito de implantar paulatinamente los servicios de e-Administración que se estimaran más valiosos o de mayor interés para la comunidad universitaria.

Nos referimos a un órgano político porque, conforme a una lógica de racionalidad organizativa, la estrategia de una organización es una materia que corresponde a su alta dirección, si bien su formulación debería permitir y promover la participación de quienes tengan que encargarse de materializarla o llevarla a la práctica.

En el caso universitario se trataría, en efecto, de formular inicialmente un plan a medio plazo, teniendo lógica política que coincidiera con la duración de una legislatura y que comprendiera los objetivos estratégicos que pretendieran alcanzarse en esta materia, y que previera razonablemente la cuantificación de los necesarios recursos humanos, materiales y financieros.

Este órgano adoptaría la forma de comisión o comité de trabajo multidisciplinar, que sería presidido por un vicerrector u órgano unipersonal de gobierno que tuviera atribuida la competencia delegada de e-Administración, y debería acoger, entre otros, a miembros del Consejo de Dirección con competencias delegadas en materias tales como asesoramiento jurídico, TIC, registro general, archivo, comunicación institucional (con motivo de la incorporación al portal web institucional de la sede electrónica y el punto de acceso general electrónico).

Asimismo, esta comisión debería acoger la presencia de directivos del PAS en las mismas materias, pues estos serían indudablemente la cadena de transmisión para materializar la estrategia, lo que permitiría una comunicación directa, estrecha y compartida que diera pie a una mejor cooperación y coordinación entre quienes están más directamente implicados en este proyecto.

Sería recomendable elaborar en el seno de esta comisión planes tácticos u operativos desagregados para el logro de los diferentes objetivos estratégicos, que suelen

---

<sup>67</sup> No es materia de este trabajo analizar cómo debería configurarse este órgano colegiado, pues ello obedece a criterios de oportunidad política dependiendo de la importancia que se le dé al proyecto de implantación de la Administración electrónica en cada institución universitaria.

enunciarse muy genéricamente, y cuya finalidad debería ser precisa y con objetivos bien determinados. La ejecución de estos planes y el logro de los objetivos previstos correspondería al brazo ejecutivo. Por lo tanto, en una segunda fase la otra función importante de este órgano consistiría en supervisar el grado de ejecución de tales planes, adoptando las medidas correctoras que fueran necesarias.

#### 4.2.3. Política de estructura organizativa

Como ya hemos dicho, la puesta en marcha de un plan estratégico requiere de un brazo ejecutivo, y se trataría de esbozar su configuración general para que la ejecución se desempeñara con la mejor eficacia posible. A este respecto, se podrían adoptar las siguientes medidas:

- En el caso universitario, las operaciones de la e-Administración, por razón de las funciones que están implicadas, recaerán en las distintas unidades administrativas dependientes de la Gerencia<sup>68</sup>.
- En el ámbito de la Gerencia, se debería crear un grupo de trabajo multidisciplinar para la ejecución del plan estratégico, que acogería la participación de directivos de las diversas áreas funcionales en las materias mencionadas anteriormente, con el fin de fomentar la cooperación y coordinación entre todos ellos. Este grupo sería el verdadero poder ejecutivo de la e-Administración, cuya responsabilidad sería materializar los planes operativos y la puesta en marcha de los nuevos servicios, adoptando decisiones para resolver problemas y salvar obstáculos interdisciplinares. Funcionaría en dos modalidades operativas: en pleno, las menos de las veces, cuando reuniera a los representantes de todas las áreas funcionales; o bien, las más de las veces, en modalidad ejecutiva, que reuniría a los representantes de las áreas cuya implicación en la gestión y funcionamiento

---

<sup>68</sup> No es materia de este trabajo analizar las posibilidades de organización de la gerencia universitaria. Simplemente ponemos de manifiesto que las funciones que intervienen en la gestión de la e-Administración deberán tener una dependencia directa o indirecta del Gerente (o persona en quien delegue esta dirección), con el fin de que pueda dirigir y supervisar la implantación paulatina de la e-Administración y su gestión y funcionamiento ordinarios. Además, conviene traer a colación lo que preceptúa el art.73.2 LOU: *“Corresponde al personal de administración y servicios la gestión técnica, económica y administrativa, así como el apoyo, asesoramiento y asistencia en el desarrollo de las funciones de la universidad. Corresponde al personal de administración y servicios de las universidades públicas el apoyo, asistencia y asesoramiento a las autoridades académicas, el ejercicio de la gestión y administración, particularmente en las áreas de recursos humanos, organización administrativa, asuntos económicos, informática, archivos, bibliotecas, información, servicios generales, servicios científico-técnicos, así como el soporte a la investigación y la transferencia de tecnología y a cualesquiera otros procesos de gestión administrativa y de soporte que se determine necesario para la universidad en el cumplimiento de sus objetivos”*.

ordinario de la Administración electrónica es más intensa y permanente en el tiempo.

- Parece redundante decir que sería muy conveniente que la dirección de este grupo de trabajo se confiara a un profesional que acreditara no solo una experiencia contrastada en la institución (a ser posible en más de un ámbito funcional), sino también, y quizás más importante, cualidades de liderazgo notables, puesto que tendría que poder ejercer una autoridad y responsabilidad suficientes para tomar decisiones y resolver los habituales conflictos interpersonales y de tarea.
- Además, durante la fase de implantación se debería adjudicar la función de gestión de la e-Administración a una unidad administrativa creada expresamente para este propósito, que sería la encargada de velar por su funcionamiento ordinario y con capacidad de resolver los problemas técnicos y organizativos que todo proyecto presenta en su fase inicial. Con el paso del tiempo, se podría evaluar si sus funciones podrían traspasarse a las unidades, para que cada una se hiciera responsable de sus propios procedimientos administrativos.

#### 4.2.4. Estrategia jurídica

De las instituciones universitarias que hemos analizado en el apartado 3.4., hemos podido observar que la estrategia jurídica para afrontar el proceso de transición al procedimiento administrativo digital responde a dos tendencias:

- Por una parte, el grupo de Universidades que ha elaborado un texto normativo único e integral, que recoge la regulación de los diversos instrumentos que deben conjugarse y operar conjuntamente para afrontar el proyecto de e-Administración. Este texto único también recoge, con carácter general, la creación de un nuevo órgano político con el propósito expreso de formular y dirigir una estrategia de e-Administración.
- Por otra parte, las demás Universidades no han elaborado una normativa jurídica única y completa y mantienen normas jurídicas individuales. Ignoramos si esta postura ha respondido a la necesaria cautela ante la incertidumbre que ha rodeado el proceso de entrada en vigor, que, como se ha dicho, ha padecido sucesivas postergaciones o aplazamientos.

Además, hay que recordar de nuevo los efectos jurídicos tras promulgarse la LPAC y la LRJSP que hemos analizado en el apartado 3.3., relativos a la supletoriedad de

ambas normas en su aplicación a las Universidades, lo que les dejaba en total libertad de adoptar un régimen jurídico propio y autónomo o bien, lo que parece más lógico, adherirse al régimen de e-Administración común del sector público, pero teniendo la posibilidad de regular las “especialidades universitarias” que se consideren necesarias.

En definitiva, nos parece oportuno y más práctico reunir en una única norma jurídica la regulación de todos los instrumentos necesarios para acometer el procedimiento administrativo digital, y también, con el fin de reforzar la seguridad jurídica de administrados e interesados, creemos que esta norma debería incluir una cláusula de adhesión supletoria a la legislación básica, como hemos visto por ejemplo en el caso de la Universidad Politécnica de Cartagena, o bien que deje patente en su articulado esta adhesión a la legislación básica.

#### 4.2.5. Condicionantes de la estrategia TIC

Al objeto de establecer una estrategia TIC, que determinaría toda una serie de decisiones y, entre estas, la selección de las herramientas y soluciones que podrían ser más adecuadas para integrar la plataforma tecnológica de e-Administración, pretendemos aportar cierta luz para esclarecer el marco sobre el que poder esbozar opciones estratégicas para afrontar la puesta en marcha del proyecto de e-Administración.

Para empezar a definir los contornos de este marco, es necesario recordar y traer a colación los mandatos del legislador contenidos en los arts. 157 y 158 LRJSP, que, con sujeción a los principios de economía, eficiencia y colaboración entre Administraciones Públicas obliga, con carácter general, a recurrir a herramientas y soluciones ya existentes desarrolladas e implementadas en el ámbito público para el ámbito público y específicamente para la e-Administración, antes de incurrir en gasto para contratar otras nuevas.

En este sentido, el PAe recoge el “Catálogo de servicios de Administración digital”<sup>69</sup> (que mantiene la Secretaría General de Administración Digital), cuyo objeto consiste en *“difundir los servicios comunes, infraestructuras y otras soluciones que se ponen a disposición de las Administraciones Públicas para contribuir a impulsar el*

---

<sup>69</sup> Consultado el 11 de mayo de 2021:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae\\_Estrategias/Racionaliza\\_y\\_Comparte/catalogo-servicios-admon-digital.html#.YJppKqHtZF0](https://administracionelectronica.gob.es/pae/Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y_Comparte/catalogo-servicios-admon-digital.html#.YJppKqHtZF0)

*desarrollo de la Administración Digital y mejorar los servicios que se ofrecen a ciudadanos y a empresas, o internamente a los empleados públicos”.*

Además, el PAe incluye también el Centro de Transferencia de Tecnología<sup>70</sup>, que mantiene un directorio general de aplicaciones y soluciones para favorecer su libre reutilización por todas las Administraciones Públicas, dando cumplimiento al mandato conjunto del citado art. 158 LRJSP y del art 17 ENI.

Por otra parte, para abordar la puesta en marcha de los distintos instrumentos TIC que deben operar de manera cooperativa y conjunta en la e-Administración, y sobre todo considerando a Administraciones o entes públicos de dimensión modesta como pueden ser ciertos municipios<sup>71</sup>, Universidades y otras muchas entidades y organismos menores, necesariamente tendrán que acudir a contratar nuevos servicios de asesoría, instalación, implantación, formación y puesta en marcha con organizaciones públicas o privadas que dispongan de destrezas profesionales y experiencia, pues la LPAC ha introducido instrumentos de nueva creación como el expediente electrónico, el archivo único electrónico y el registro electrónico de apoderamientos.

A este respecto, no solo hay que aludir a organizaciones de dimensión menor, sino también de dimensión mediana, que desde la misma introducción de las TIC en el sector público han venido recurriendo a fórmulas de carácter asociativo –y normalmente con carácter sectorial e, incluso, también territorial- para afrontar conjuntamente las mismas necesidades TIC, de manera que ha resultado más económico y eficiente mancomunar recursos humanos, financieros y materiales y participar en la constitución de organizaciones con diversas formas jurídicas para surtirse de los servicios demandados<sup>72</sup>.

---

<sup>70</sup> Consultado el 11 de mayo de 2021:

[https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/pae\\_SolucionesCTT/pae\\_CTT\\_-Que\\_es\\_.html#.YJpxQaHtZF0](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_SolucionesCTT/pae_CTT_-Que_es_.html#.YJpxQaHtZF0)

<sup>71</sup> De suerte que, para municipios cuya población sea inferior a 20.000 habitantes, el art. 36.1.g) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, atribuye a las Diputaciones provinciales “*La prestación de los servicios de administración electrónica y la contratación centralizada*”.

<sup>72</sup> Los ejemplos podrían ser numerosos, pero en el caso del sector universitario podemos citar a “Sigma, Gestión Universitaria, AIE”, establecida por diversas Universidades públicas y que adopta la forma jurídica de Agrupación de Interés Económico y, por tanto, sin ánimo de lucro; a “UNIVERSITAS XXI, Soluciones y Tecnología para la Universidad, S.A.”, también fundada por varias Universidades públicas y con forma jurídica de Sociedad Anónima. En el caso de la Administración local, podemos citar la “Asociación Navarra de Informática Municipal, S.A.”, que integra a numerosos Ayuntamientos y a Mancomunidades y

Por lo tanto, estas mismas asociaciones y sociedades habrán tenido que ir adaptando sus productos y servicios TIC al nuevo marco de la Administración digital, y lógicamente tendrán la encomienda de acompañar, ayudar y dar soporte a sus clientes en el proceso de puesta en marcha de sus respectivas e-Administraciones y, en caso de necesidad, contratarán a otras empresas que acrediten conocimiento y experiencia.

## **5. Análisis de aspectos prácticos de Administración electrónica en la Universidad Pública de Navarra**

### **5.1. La paulatina introducción de las TIC en la administración de las Universidades**

En la década de los 80 del siglo pasado, numerosas Administraciones Públicas y entidades y organismos del sector público –y, entre ellas, también naturalmente las Universidades- habían empezado un tránsito lento pero progresivo de la Administración clásica de comparecencia en ventanilla e instancia manuscrita a la e-Administración de sede electrónica e instancia digital, gracias a la implantación y extensión paulatina de las TIC y, en particular, a la implantación y despliegue de una red Internet que posibilitaba la presencia a distancia.

En la fase inicial, las Universidades iniciaron este camino informatizando los trámites administrativos de carácter académico, pues lo más perentorio consistía en tener perfectamente registrado al estudiantado al que se debía prestar el servicio público de la educación superior. Se trataba, en definitiva, de tener registrada informáticamente la vida académica del estudiante, que en su caso más general comprende, tras concluir el bachillerato, la superación de las pruebas de acceso a la Universidad y su subsiguiente ingreso en un centro universitario para cursar determinados estudios oficiales, formalizar la matrícula durante sucesivos cursos académicos hasta superar los requisitos académicos previstos en un plan de estudios, concluyendo con la expedición del correspondiente título oficial, y de todo ello debía quedar constancia en el oportuno expediente académico informatizado.

En definitiva, en esta fase inicial se logró realizar la transición del expediente académico del estudiante en papel (conservado y custodiado en un archivo de oficina) al expediente académico informatizado (conservado y custodiado en un sistema

---

Agrupaciones de Ayuntamientos de Navarra; “ESPUBLICO SERVICIOS PARA LA ADMINISTRACIÓN S.A.”, que comercializa la gama completa de productos y servicios para cumplir la LPAC y se publicita como especialista en Administración local; la “Plataforma de Administración Electrónica para Entidades Locales SEDIPUALB@”, por iniciativa de la Diputación de Albacete, que asocia a diversos Ayuntamientos y entes locales de diversas Provincias.

informático), lo que dio pie poco a poco a modernizar las relaciones entre la Administración universitaria y un grupo numeroso e importante de sus administrados como son los estudiantes. Y también afectó, lógicamente, al profesorado en el desempeño de las tareas académico-burocráticas que le correspondían por razón de su magisterio.

En una fase no mucho más tardía, la implantación y empleo de las TIC se fue ampliando a otros territorios de la Administración universitaria: la gestión económico-financiera, la gestión de recursos humanos, la gestión de la actividad investigadora, la gestión de actividades de extensión universitaria, por nombrar las más significativas. Durante ambas fases se fueron mejorando progresivamente los sistemas informáticos, pasando en su origen de ser meros programas operados en ordenadores personales, con los problemas lógicos de consistencia e integridad de una información fragmentada y dispersa en equipos individuales de trabajo, a las aplicaciones informáticas multiusuario operadas en la modalidad cliente-servidor y accesibles a través de las redes de datos internas de cada Universidad desde los equipos individuales de trabajo, siendo el servidor el depositario de un repositorio centralizado de información empleando tecnología de bases de datos, que suplía las deficiencias de la fragmentación y dispersión aludidas anteriormente. Se trataba, en fin, de informatizar los diferentes sectores administrativos, lo que debía contribuir a lograr un desempeño de las funciones administrativas universitarias con superior eficacia, eficiencia y productividad.

En esta segunda fase se amplían las relaciones administrativas a otros colectivos: los propios empleados de las Universidades (el PDI y el PAS); con terceros como los proveedores y suministradores de bienes y servicios; de manera muy relevante a quienes no solo se debe informar, sino también rendir cuentas: la Administración universitaria estatal y autonómica, las instituciones fiscalizadoras externas autonómicas, órganos e instituciones políticas como las Asambleas Legislativas y los Gobiernos autonómicos; a grupos de interés como los agentes sociales y, en suma, a la sociedad en general.

En estas dos fases iniciales la informatización no pretendía remplazar a la Administración tradicional, sino ofrecer una vía alternativa para modernizar la gestión y administración universitarias, con el fin de empezar a cambiar el “modo de hacer”



clásico, pero conviviendo con los elementos característicos de la Administración de antaño.

En una tercera fase, que podríamos ubicar a partir del cambio de siglo y ya con el soporte jurídico de los preceptos recogidos en el art. 45 LRJ-PAC, el proceso de modernización gracias a las TIC se ha dirigido a permitir que la prestación de servicios y la realización de los trámites administrativos universitarios fueran accesibles desde el exterior de las redes universitarias, superando las fronteras espacio-temporales que hasta ese momento suponían barreras infranqueables. A tal efecto, se han venido generalizado las sedes web institucionales como puntos de referencia centralizadores para el acceso a tales servicios y a los diferentes trámites administrativos, más allá de su finalidad inicial como meros aparadores o escaparates virtuales donde exponer públicamente la información institucional.

Antes de promulgarse la LAECSP, podemos presumir que las Universidades ya ofrecían la realización de trámites administrativos en modalidad telemática y, tras promulgarse la LPAC y la LRJSP, nos preguntamos las medidas que deberíamos adoptar al respecto de estos trámites heredados con el fin de incorporarlos o integrarlos en el nuevo marco jurídico de e-Administración, porque evidentemente se continúan empleando y siguen ofreciendo servicios a la comunidad universitaria.

A este respecto, nos vamos a limitar a analizar uno de estos trámites, quizás el que puede ser considerado paradigmático por ser el primero que fue informatizado y puesto a disposición de sus usuarios, en este caso de los estudiantes, y nos referimos a la posibilidad de realizar la inscripción o matrícula en cada curso académico, que es un trámite administrativo importante para el estudiantado del que se derivan derechos y deberes relevantes para el progreso de la carrera académica y para poder participar en las diversas y numerosas actividades que constituyen la vida académica de la institución universitaria.

Determinadas las medidas que deberíamos adoptar para adaptar la matrícula al nuevo marco legal de la e-Administración, entendemos que se podrían extender y generalizar de manera semejante al resto de trámites administrativos que han sido puestos en servicio con anterioridad al nuevo marco jurídico.

## 5.2. Adaptación de la matrícula telemática a la e-Administración

### 5.2.1. Introducción

Como se ha dicho, hemos elegido este trámite por tener relevancia, porque según dispone el art. 96.1. Estatutos-UPNA son “*estudiantes de la Universidad Pública de Navarra todas las personas que estén matriculadas en la misma*”, y, en consecuencia, tras cumplir los requisitos formales y materiales se puede considerar completado el procedimiento de matrícula, que es cuando se adquiere –y se va renovando cada curso académico- la condición de estudiante<sup>73</sup>, que permite ejercer los derechos y cumplir los deberes recogidos en los arts. 97 y 98 Estatutos-UPNA.

### 5.2.2. El procedimiento administrativo de matrícula

La matrícula<sup>74</sup> es un procedimiento administrativo que se inicia a instancia del interesado<sup>75</sup> cuando este remite a la Administración universitaria una solicitud en los plazos previstos<sup>76</sup>. Esta solicitud, a la que puede acompañar documentación suplementaria, expresa la voluntad del interesado de adquirir o renovar la condición de estudiante en determinado curso académico y de ejercer los derechos y deberes inherentes a esta condición. A la Administración universitaria le corresponderá determinar si, tras el examen inicial de la solicitud y de la documentación aportada, y sin perjuicio de recabar más adelante del interesado una posible subsanación<sup>77</sup>, se admite a trámite la solicitud de matrícula<sup>78</sup>.

De manera solapada a la tramitación de su solicitud, el interesado deberá haber satisfecho parcial o totalmente los precios públicos que le correspondan conforme al

---

<sup>73</sup> Nos referimos al supuesto más general: la persona que, tras haber sido admitida para cursar determinados estudios oficiales, realiza su matrícula durante sucesivos cursos académicos hasta que logra completarlos.

<sup>74</sup> Su diagrama de flujo se puede observar en Llansó (2003), págs. 59-61.

<sup>75</sup> Según lo previsto en el art. 66 y sigs. LPAC.

<sup>76</sup> El art. 14.2 NREG-UPNA establece que el “*Rector de la Universidad Pública de Navarra o el Vicerrector competente en la materia aprobará, para cada curso académico, el correspondiente calendario administrativo, respetando, en todo caso, las directrices señaladas en el artículo siguiente*”, y el art. 16 prevé que “*Cada curso académico comprenderá una única matrícula que se realizará en los plazos que se determinen en la Resolución que aprueba el calendario administrativo*”. Se añade a continuación el enlace a dicha Resolución del curso académico 2020-2021 (consultado el 13 de abril de 2021):

[https://www.unavarra.es/digitalAssets/216/216770\\_100000Res.-668- 2020-Calendario-Procedimientos-2020-2021\\_bilingue-con-anexos-firmado.pdf](https://www.unavarra.es/digitalAssets/216/216770_100000Res.-668- 2020-Calendario-Procedimientos-2020-2021_bilingue-con-anexos-firmado.pdf).

<sup>77</sup> Conforme al art. 68 LPAC.

<sup>78</sup> La no admisión a trámite solo podría deberse a dos requisitos exigibles y no subsanables: por una parte, que el interesado no ha sido admitido para cursar determinados estudios oficiales, de conformidad con el cauce legal previsto a tal efecto, y no tiene derecho a matricularse; o bien, por otra parte, porque no puede renovar su condición de estudiante en determinados estudios por insuficiente rendimiento académico, de conformidad con las Normas de Permanencia.

calendario previsto de pagos. Cuando se haya abonado la totalidad, se podrá declarar que ha quedado completada o aceptada la solicitud de matrícula, momento en que se habrá adquirido oficialmente la condición de estudiante, que hasta entonces ha ostentado de forma provisional o condicional, porque desde que se remite la solicitud de matrícula antes de iniciar el curso académico hasta que se acepta o completa, podría haber transcurrido un periodo de tiempo en el que el estudiante habría podido incluso someterse a la evaluación académica de algunas asignaturas de su solicitud<sup>79</sup>.

En definitiva, comprobado el cumplimiento de los distintos requisitos formales<sup>80</sup> y completado el pago de los precios públicos determinan la finalización del procedimiento administrativo de matrícula, y determinan asimismo la adquisición de la condición oficial de estudiante. Sin embargo, en numerosos casos este momento se produce después de iniciado el curso y, en no pocos casos, bastante más tarde, porque verificar el cumplimiento de las formalidades se lleva a cabo ex post y, además, el pago de los precios públicos puede demorarse considerablemente en los supuestos de fraccionamiento.

### 5.2.3. El procedimiento administrativo de matrícula informatizado

El procedimiento administrativo de matrícula informatizado tiene más de dos décadas y ha logrado aliviar de manera muy relevante la comprobación de las formalidades que se han citado anteriormente<sup>81</sup>, pero no ha logrado acortar la terminación del procedimiento porque, con el paso del tiempo, se han dado más facilidades de pago que han alargado la tramitación.

Este procedimiento informatizado se sigue ofreciendo como en su origen, en la modalidad de autoservicio, y requiere conceder a cada estudiante una identidad digital con la que identificarse en el sistema informático para cumplimentar su

---

<sup>79</sup> La OFPP-UPNA-20-21 ofrece la posibilidad de satisfacer los precios públicos de forma fraccionada para estudios oficiales de grado y máster, y en tal caso la cuarta y última fracción se debería pagar entre los días 8 y 29 del mes de abril de 2021, restando aproximadamente dos meses para concluir el curso académico.

<sup>80</sup> Estas formalidades o requisitos pueden ser de dos clases: por una parte, que se ha acreditado mediante documentos oficiales circunstancias personales, familiares y socio-económicas, algunas de las cuales pueden dar lugar a reducciones, descuentos y bonificaciones de los precios públicos; por otra parte, que se cumplen las normas académicas generales y particulares del plan de estudios, por ejemplo las relativas a la progresión en el plan de estudios previstas en el art. 18 NREG-UPNA.

<sup>81</sup> Estos sistemas informáticos, que disponen de los expedientes académicos informatizados, han sido muy eficaces para supervisar el cumplimiento de las formalidades -como por ejemplo la normativa académica - a las que debe sujetarse el estudiante durante su trayectoria académica, de manera que, una vez que el estudiante ha cumplimentado su solicitud y la ha dejado registrada en el sistema informático, se puede considerar que está admitida a trámite porque el resto de la tramitación que corresponde a la Administración universitaria es de orden menor.

solicitud de matrícula y dejarla registrada. Esta identidad digital está conformada por un identificador personal alfanumérico que se debe acompañar de la correspondiente contraseña para autenticar la identidad, de manera análoga a lo sucedido con la realización de numerosos trámites ante distintas Administraciones Públicas, siendo por ejemplo muy comunes la presentación de declaraciones y autoliquidaciones de las diversas obligaciones tributarias en las Administraciones estatal y autonómicas.

En definitiva, este procedimiento administrativo informatizado es anterior a la LAESCP y se ha venido usando con éxito para acometer el procedimiento de la matrícula universitaria, por lo que deberíamos poder adaptarlo al nuevo marco jurídico adoptando las medidas convenientes a tal efecto.

#### 5.2.4. Sugerencias para la adaptación del procedimiento administrativo de matrícula al marco de la e-Administración

A tenor de lo expuesto en los apartados anteriores, pretendemos aportar algunas sugerencias con el propósito de que se pueda adaptar el actual procedimiento informatizado de matrícula en modalidad de autoservicio al marco actual de la e-Administración<sup>82</sup>.

#### 5.3. Implantación del archivo electrónico en la Universidad Pública de Navarra

En el apartado 4, relativo a los aspectos organizativos, no hemos recogido posibles aportaciones en materia de la necesaria incorporación a la gestión documental y archivística de las nuevas funcionalidades que se derivan de la adaptación al marco legal de e-Administración (el que hemos denominado “Eje archivístico”), por considerar que quedaba fuera del alcance de este trabajo, pero sí podemos dejar constancia por el contrario de los avances que, paulatinamente, se han ido produciendo en este ámbito a raíz de los trabajos que se han ido desarrollando y que se deducen de las Memorias elaboradas por la Sección de Gestión de Documentos y Archivo General<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> El Anexo 9.12. recoge estas sugerencias.

<sup>83</sup> El Anexo 9.13. recoge un breve compendio de las Memorias de los años 2016, 2017 y 2018.

## 6. Conclusiones

### 6.1. Introducción

Al iniciar la elaboración de este TFG coincidiendo con el principio del curso académico 2020-2021, bajo el azote de epidemia mundial a causa del coronavirus que ha supuesto afrontar una emergencia sanitaria a escala planetaria y ha desencadenado una crisis económico-social cuyas secuelas seguimos padeciendo, pusimos de manifiesto la incertidumbre relativa a la entrada en vigor definitiva de la LPAC prevista el 2 de abril de 2021 y a la posibilidad de que fuera de nuevo postergada.

Pues bien, en el momento de afrontar la finalización de este TFG<sup>84</sup> ya podemos dejar patente que la LPAC ha entrado en vigor<sup>85</sup> en dicha fecha y su eficacia ya es plena, por lo que inauguramos el hito histórico de unas Administraciones Públicas donde las relaciones con administrados e interesados a través del procedimiento administrativo se llevarán a cabo únicamente mediante el tráfico de documentos electrónicos, y estas relaciones se podrán desarrollar –gracias a las TIC- sin las limitaciones de distancia y tiempo que nos ha impuesto durante tantas décadas la Administración tradicional.

### 6.2. Conclusiones del análisis de los aspectos cuantitativos

En primer lugar, el análisis del gasto público en recursos materiales y humanos TIC (a precios constantes) en el periodo 2001-2018, tanto en el ámbito de la AGE como en el de la Administración local, revela que no ha existido una correlación positiva entre el reto de la puesta marcha de la e-Administración y los recursos puestos a disposición de este proyecto. El análisis de los datos presentados en forma de tablas y gráficos manifiesta una tendencia general común: el gasto público crece de manera moderada y sostenida hasta 2009, momento en el que, a causa de la crisis financiera que estalló en 2008, se invierte la tendencia y el gasto decrece paulatinamente hasta que, en 2016,

---

<sup>84</sup> Mayo de 2021.

<sup>85</sup> El BOE de 31 de marzo ha alumbrado el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, la norma reglamentaria que “*desarrolla y concreta el empleo de los medios electrónicos establecidos en las leyes 39/2015, de 1 de octubre, y 40/2015, de 1 de octubre, para garantizar, por una parte, que los procedimientos administrativos se tramiten electrónicamente por la Administración y, por otra, que la ciudadanía se relacione con ella por estos medios en los supuestos en que sea establecido con carácter obligatorio o aquellos lo decidan voluntariamente*”, cuya disposición derogatoria única deroga el Real Decreto 1671/2009, de 6 de noviembre, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y cuya disposición final quinta establece su entrada en vigor el 2 de abril de 2021, coincidiendo con el fin de la *vacatio legis* de la LPAC, lo que despeja cualesquiera dudas al respecto de la posibilidad de una nueva postergación, como habíamos aventurado al iniciar este TFG.

se invierte de nuevo la tendencia y vuelve a crecer moderadamente. En definitiva, se podría concluir que no ha habido un propósito expreso de financiación suplementaria y sostenida de este proyecto, que quizás hubiera requerido de un esfuerzo constante a salvo de los vaivenes del ciclo económico.

En segundo lugar, el análisis del grado de implantación de la e-Administración que realiza el informe EY (2019), conforme al denominado índice de madurez, deja patente que la gran mayoría de las Comunidades Autónomas supera el 50%, lo que supone que todas ellas se encaminan hacia la consecución del objetivo, aunque algunas con mayor retraso. En el ámbito de la Administración local, las Diputaciones también superan en su gran mayoría el 50% del índice de madurez y lo mismo se puede decir de los Ayuntamientos analizados. En resumen, se puede afirmar que, salvo por excepciones de orden muy menor, se percibe un esfuerzo por adaptarse al nuevo marco legal de e-Administración, lo cual debemos considerar meritorio teniendo en cuenta que no ha habido una financiación extraordinaria para asumir este reto.

Por otra parte, del análisis efectuado con una selección de indicadores cuantitativos de e-Administración del OBSAE, podemos afirmar con carácter general que, en el cuatrienio 2017-2020, su valoración ha arrojado unos incrementos notables, lo que pone de manifiesto el crecimiento paulatino del empleo de los diversos instrumentos de la e-Administración.

Finalmente, del análisis comparativo de la posición de España en el ámbito internacional en materia de implantación de e-Administración y e-Gobierno, puede considerarse bastante meritoria, pues tanto a nivel mundial como a nivel europeo se encuentra en la parte alta de las clasificaciones.

### 6.3. Conclusiones del análisis de los aspectos jurídicos

Las Universidades deben abordar la aplicación supletoria que tiene en su caso la LPAC y la LRSP, pues de lo que no cabe duda es de que por mera tradición sus actos y procedimientos tienen naturaleza eminentemente administrativa, pero como afirma Gómez (2019)<sup>86</sup> no están obligadas a ofrecer la relación telemática a administrados e

---

<sup>86</sup> Gómez (2019), pág. 193: “según lo dispuesto en el artículo 12 LPAC, solo las Administraciones públicas deben garantizar que los interesados puedan relacionarse con ellas por medios electrónicos, poniendo a su disposición los canales de acceso necesarios y los sistemas y aplicaciones que correspondan. Las demás entidades de sector público [...] pueden ofrecer la relación telemática, pero, a diferencia de las Administraciones, no están obligadas a garantizarla”

interesados. A tal efecto, como ya han hecho algunas Universidades, una aproximación que nos parece adecuada para dar seguridad jurídica consiste en elaborar una norma propia de e-Administración que, con carácter integral, regule los aspectos e instrumentos fundamentales para ofrecer dicha relación telemática, y que declare la adhesión supletoria a la LPAC en todo lo no regulado por esta norma, lo que establece con claridad el sistema de fuentes del conjunto ordinamental universitario. Además, la supletoriedad ofrece la posibilidad de incorporar normas jurídicas *ad hoc* para regular especialidades universitarias.

#### 6.4. Conclusiones del análisis de los aspectos organizativos

Del análisis efectuado al respecto de la revisión sistemática y de la reingeniería de los procedimientos administrativos, podemos afirmar que las referencias doctrinales y profesionales que hemos consultado insisten en dos aspectos fundamentales: por una parte, en la constitución de quipos multidisciplinares para cooperar y afrontar conjuntamente la puesta en marcha de la Administración telemática; por otra parte, en el imperativo de acometer la revisión de los procedimientos administrativos y, en su caso, de aplicar técnicas de reingeniería para adaptarlos al nuevo paradigma digital, buscando esencialmente la agilización, la simplificación y la reducción de la carga documental en beneficio de los usuarios, que redundará en un mejor cumplimiento de los principios constitucionales de eficacia y seguridad jurídica.

Asimismo, en las Universidades sería necesario diseñar y crear una organización para afrontar el proyecto de implantación de la Administración digital, que debe formularse en varias dimensiones o ejes, y en cada uno de ellos deberán adoptarse las decisiones para que el conjunto esté coordinado y la colaboración resulte fructífera. Los dos elementos más relevantes de este modelo son, en su nivel político, una Comisión de e-Administración cuya función principal debe ser formular una estrategia<sup>87</sup> viable y sostenible, y, en su nivel ejecutivo, un grupo de trabajo multidisciplinar dirigido por una persona con las destrezas de relación interpersonal y conocimiento técnico para impulsar la puesta en marcha y funcionamiento ordinario.

---

<sup>87</sup> El Anexo 9.14. recoge un extracto del Plan Estratégico de la UPNA 2020-2023 en relación con la e-Administración.

#### 6.4. Conclusiones del análisis de los aspectos prácticos

Haber realizado un análisis de aspectos prácticos en la UPNA casi nos obliga en este apartado a realizar una valoración general del grado de implantación de su e-Administración. En primer lugar, es indudable que ha existido un esfuerzo común institucional que ha logrado que la e-Administración sea una realidad, y sin duda hay que elogiar el trabajo desempeñado por el Servicio Informático, sobre el que ha pivotado una parte notable de este proyecto que tiene un eminente carácter tecnológico. Pero tampoco hay que olvidar que todo proyecto de TIC carecería de alma sin su dimensión humana, la estructura organizativa que emplea las TIC para prestar servicios que producen valor añadido a usuarios y clientes, y quienes componen esta estructura también merecen que se les reconozcan sus méritos.

Dicho esto, y reconociendo que se ha recorrido un buen trecho, todavía queda trecho por recorrer, pues no en vano hay que sustanciar el “paquete electrónico” que había quedado postergado y también habrá que explorar las distintas vías de interoperabilidad para la cooperación con el resto de Administraciones Públicas y organismos y entidades del sector público, y en especial del sector universitario, para poder llevar a cabo relaciones *ad intra*.

Por otra parte, creemos que se deben incorporar al marco de la e-Administración los procedimientos administrativos que se siguen realizando mediante sistemas informáticos heredados, lo que conllevará posiblemente que se adopten las normas jurídicas y medidas técnicas a tal efecto.



## 7. Tablas y gráficos

### 7.1. Tablas

Tabla 1. Selección de datos de los Informes REINA<sup>88</sup>

Tabla 1. Precios corrientes (miles €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(1) Gasto en informática	747	775	885	897	1.037	1.237	1.242	1.336	1.449	1.360	1.304	1.077	1.080	1.105	1.133	1.322	1.183	1.133
(2) Gasto en telecomunicaciones	226	290	300	327	303	307	309	393	368	392	377	375	340	316	320	270	257	282
Gasto TIC (1) + (2)	973	1.065	1.185	1.224	1.340	1.545	1.551	1.729	1.817	1.753	1.681	1.453	1.420	1.422	1.453	1.592	1.439	1.416
Presupuesto total (capítulos 1+2+6)	37.125	32.005	32.732	33.043	37.641	40.340	43.392	46.470	46.129	46.483	38.715	37.530	37.074	39.196	39.015	33.887	37.915	43.155
Gasto TIC/Presupuesto total	2,62%	3,33%	3,62%	3,70%	3,56%	3,83%	3,57%	3,72%	3,94%	3,77%	4,34%	3,87%	3,83%	3,63%	3,72%	4,70%	3,80%	3,28%
Personal TIC funcionario	10.375	10.698	10.657	11.501	11.752	14.746	12.356	14.018	14.224	12.868	12.734	11.655	10.806	10.143	10.316	9.754	9.800	10.174
Personal TIC laboral	1.399	1.253	1.205	2.185	1.910	2.606	2.104	2.116	1.010	946	1.055	782	681	582	435	415	522	513
Gasto personal TIC	11.774	11.951	11.862	13.686	13.662	17.352	14.460	16.134	15.234	15.234	13.814	13.789	12.437	11.487	10.725	10.169	10.322	10.687
1=Personal dotado; 2=Personal efectivo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2
Tabla 1. Precios constantes (miles €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
(1) Gasto en informática	717	754	850	873	1.004	1.191	1.208	1.279	1.429	1.350	1.264	1.052	1.049	1.102	1.145	1.322	1.164	1.121
(2) Gasto en telecomunicaciones	217	283	288	319	293	296	301	377	363	389	366	366	330	315	323	270	253	279
Gasto TIC (1) + (2)	934	1.037	1.137	1.192	1.297	1.488	1.509	1.656	1.792	1.739	1.630	1.418	1.379	1.417	1.467	1.592	1.416	1.400
Presupuesto total (capítulos 1+2+6)	35.640	36.122	30.725	31.881	31.986	36.249	39.251	41.570	45.820	45.760	45.089	37.786	36.441	36.963	39.588	39.015	33.345	37.498
Gasto TIC/Presupuesto total	2,62%	2,87%	3,70%	3,74%	4,06%	4,10%	3,84%	3,98%	3,91%	3,80%	3,62%	3,75%	3,78%	3,83%	3,71%	4,08%	4,25%	3,73%
Personal TIC funcionario	9.960	10.409	10.231	11.202	11.376	14.200	12.022	13.429	14.025	12.765	12.352	11.375	10.493	10.113	10.419	9.754	9.643	10.062
Personal TIC laboral	1.343	1.219	1.157	2.128	1.849	2.510	2.047	2.027	996	938	1.023	763	661	580	439	415	514	507
Gasto personal TIC	11.303	11.628	11.388	13.330	13.225	16.710	14.070	15.456	15.021	15.021	13.703	13.375	12.139	11.154	10.693	10.169	10.157	10.569
1=Personal dotado; 2=Personal efectivo	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2

<sup>88</sup> Fuente: elaboración propia a partir de datos de OBSAE.

Tabla 2. Selección de datos de los Informes IRIA<sup>89</sup>

Tabla 2. Precios corrientes (miles €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(1) Gasto en informática	363		447		609		751		731		647		630		774		612
(2) Gasto en telecomunicaciones	119		129		159		201		220		212		184		170		157
Gasto TIC (1) + (2)	482		577		769		952		952		859		813		944		769
Presupuesto total (capítulos 1+2+6)	28.298		37.367		44.585		49.967		54.353		46.774		41.346		43.691		50.573
Gasto TIC/Presupuesto total	1,70%		1,54%		1,72%		1,91%		1,75%		1,84%		1,97%		2,16%		1,52%
Personal TIC (efectivos)	4.921		5.469		6.898		7.281		10.168		7.928		8.046		28.412		20.117
Gasto personal TIC	158		185		231		269		262		271		258		303		351
Gasto personal	10.364		13.537		15.561		17.933		19.929		19.695		18.411		19.077		nd
Gasto personal TIC/Gasto personal	1,53%		1,37%		1,49%		1,50%		1,31%		1,38%		1,40%		1,59%		nd
nd: no disponible																	
Tabla 2. Precios constantes (miles €)	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
(1) Gasto en informática	348		429		590		731		721		627		611		781		602
(2) Gasto en telecomunicaciones	114		124		154		196		217		206		178		172		154
Gasto TIC (1) + (2)	463		553		744		926		938		834		790		953		757
Presupuesto total (capítulos 1+2+6)	27.166		35.872		43.159		48.618		53.593		45.371		40.147		44.127		49.764
Gasto TIC/Presupuesto total	1,70%		1,54%		1,72%		1,91%		1,75%		1,84%		1,97%		2,16%		1,52%
Personal TIC (efectivos)	4.921		5.469		5.469		5.469		5.469		5.469		5.469		5.469		5.469
Gasto personal TIC	152		178		224		262		258		263		250		306		345
Gasto personal	9.949		12.995		15.063		17.449		19.650		19.105		17.877		19.268		nd
Gasto personal TIC/Gasto personal	1,53%		1,37%		1,49%		1,50%		1,31%		1,38%		1,40%		1,59%		nd

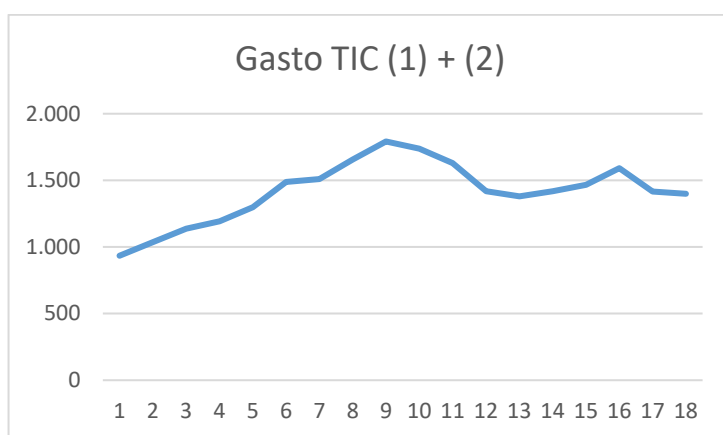
<sup>89</sup> Fuente: ídem.

Tabla 3. E-Government Development Index y E-Participation Index<sup>90</sup>.

Country	E-Government rank	E-Government Index	E-Participation Index	Online Service Index	Human Capital Index	Telecom. Infrastructure Index
Denmark	1	0,9758	0,9643	0,9706	0,9588	0,9979
Republic of Korea	2	0,9560	1,0000	1,0000	0,8997	0,9684
Estonia	3	0,9473	1,0000	0,9941	0,9266	0,9212
Finland	4	0,9452	0,9524	0,9706	0,9549	0,9101
Australia	5	0,9432	0,9643	0,9471	1,0000	0,8825
Sweden	6	0,9365	0,8214	0,9000	0,9471	0,9625
UK	7	0,9358	0,9762	0,9588	0,9292	0,9195
New Zealand	8	0,9339	0,9881	0,9294	0,9516	0,9207
USA	9	0,9297	1,0000	0,9471	0,9239	0,9182
Netherlands	10	0,9228	0,9643	0,9059	0,9349	0,9276
Singapore	11	0,9150	0,9762	0,9647	0,8904	0,8899
Iceland	12	0,9101	0,7738	0,7941	0,9525	0,9838
Norway	13	0,9064	0,9048	0,8765	0,9392	0,9034
Japan	14	0,8989	0,9881	0,9059	0,8684	0,9223
Austria	15	0,8914	0,9762	0,9471	0,9032	0,8240
Switzerland	16	0,8907	0,9048	0,8294	0,8946	0,9482
Spain	17	0,8801	0,8452	0,8882	0,8989	0,8531
Cyprus	18	0,8731	0,9524	0,8706	0,8429	0,9057
France	19	0,8718	0,9048	0,8824	0,8612	0,8719
Lithuania	20	0,8665	0,7381	0,8529	0,9218	0,8249

## 7.2. Gráficos

Gráfico 1. Gastos TIC a precios constantes (Informes REINA 2001-2018)



<sup>90</sup> Fuente: UN e-Government survey 2020 (ONU). Consultado el 18 de febrero de 2021:  
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>

Gráfico 2. Presupuesto capítulos 1, 2 y 6 a precios constantes (Informes REINA 2001-2018)

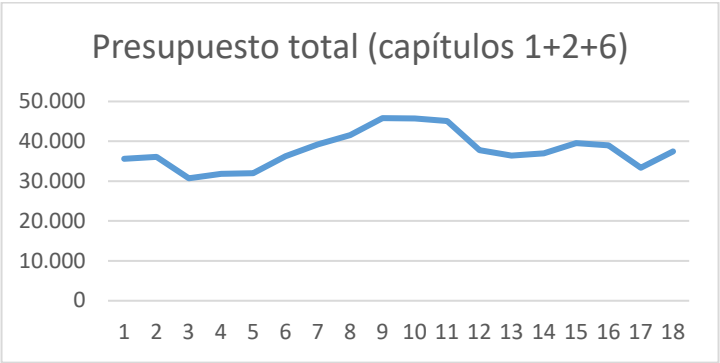


Gráfico 3. Gasto en personal TIC a precios constantes (Informes REINA 2001-2018)

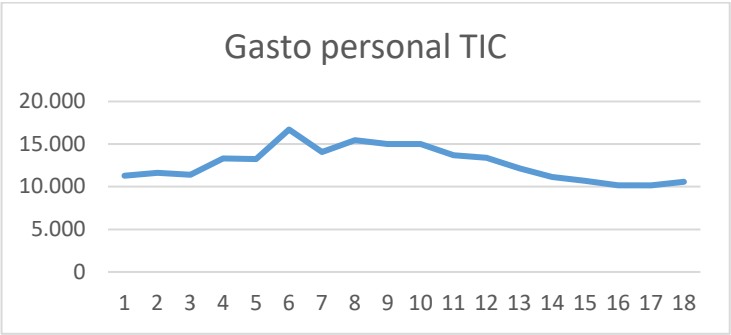


Gráfico 4. Gasto TIC (desagregado) a precios constantes (Informes REINA 2001-2018)

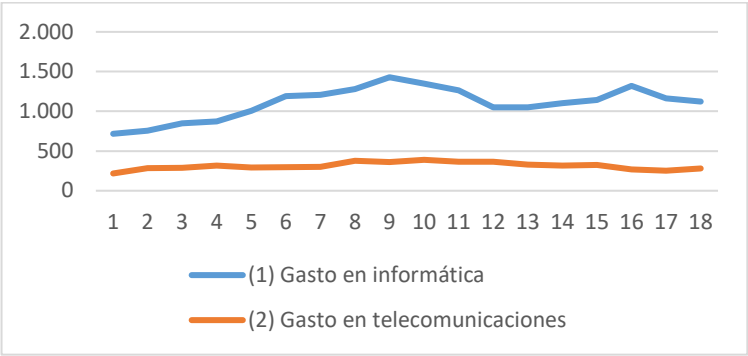


Gráfico 5. Gasto TIC a precios constantes (Informes IRIA 2001-2017)

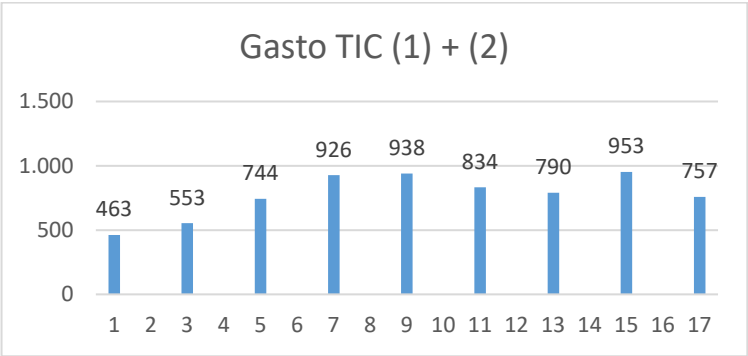


Gráfico 6. Presupuesto capítulos 1, 2 y 6 a precios constantes (Informes IRIA 2001-2017)

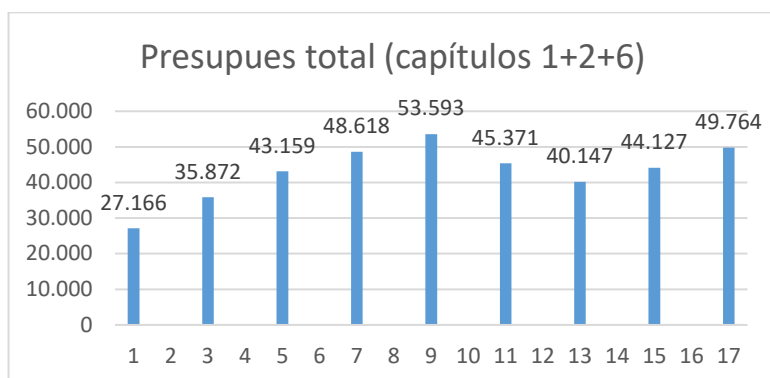


Gráfico 7. Gasto personal TIC a precios constantes (Informes IRIA 2001-2017)

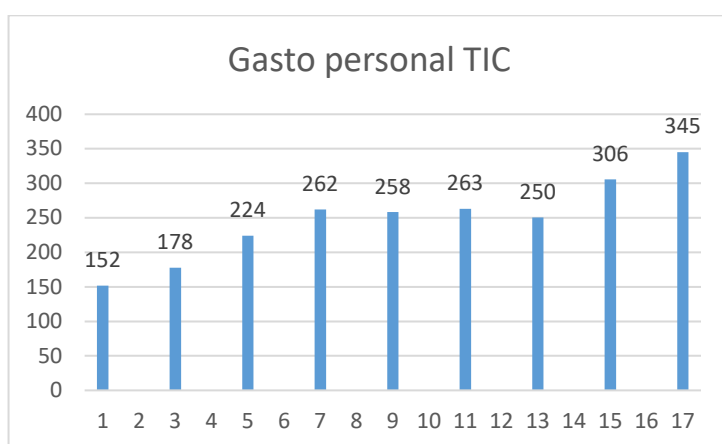
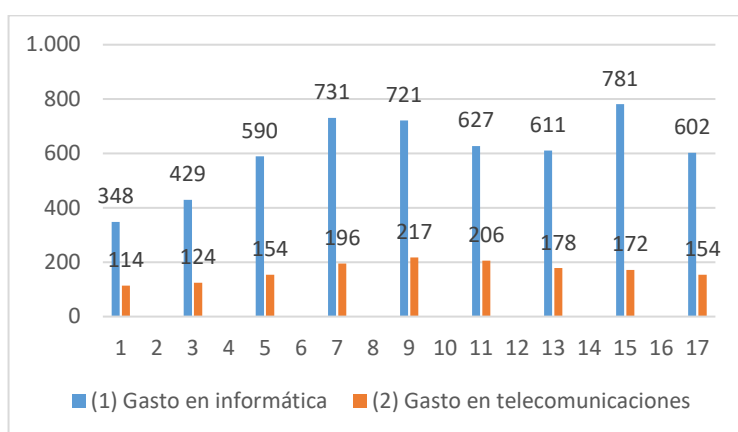


Gráfico 8. Gasto TIC (desagregado) a precios constantes (Informes IRIA 2001-2017)



## 8. Bibliografía

- Blasco (2009): Blasco Díaz, José Luis, “La Administración electrónica en las Universidades”, en *Comentario a la Ley Orgánica de Universidades*, págs. 1407-1460, Civitas, Cizur Menor (Navarra).
- Bustelo (2018): Bustelo Ruesta, Carlota, “Transformación digital desde la perspectiva de la gestión documental”, *RUIDERAE: Revista de Unidades de Información*, nº 13.
- Bustos (oct-2017): Bustos Pretel, Gerardo, “Del derecho al hecho hay un trecho”<sup>91</sup>, Legal Today, Portal jurídico de Thomson Reuters.
- Bustos (ene-2018): Bustos Pretel, Gerardo, “El documento electrónico es un camino colectivo”<sup>92</sup>, Observatorio de Administración electrónica, Portal de Administración electrónica, Gobierno de España.
- Bustos (jun-2018): Bustos Pretel, Gerardo, “¿Y el próximo 2 de octubre, ¿qué?”<sup>93</sup>, Legal Today, Portal jurídico de Thomson Reuters.
- Bustos (sep-2018): Bustos Pretel, Gerardo, “10 reflexiones sobre el retraso de la administración electrónica”<sup>94</sup>, Legal Today, Portal jurídico de Thomson Reuters.
- Camprubí (2016): Camprubí Paretas, Jordi, “Administración electrónica: una visión desde la institución universitaria”, *RUIDERAE: Revista de Unidades de Información*, nº 10.
- Cruz (2012): Cruz Mundet, José Ramón, *Archivística. Gestión de documentos y administración de archivos*, Alianza Editorial, Madrid.
- Cruz-Mikelarena (2006): Cruz Mundet, José Ramón y Mikelarena Peña, Fernando, *Información y documentación administrativa*, Tecnos, Madrid.
- Duplá (2009): Duplá del Moral, Ana, “El tratamiento electrónico de los documentos. El archivo electrónico y el rediseño de procedimientos para la implantación de la e-Administración en la Comunidad de Madrid: actuaciones y resultados de la

---

<sup>91</sup> Consultado 27 de enero de 2021: <https://www.legaltoday.com/opinion/blogs/transversal/blog-administracion-publica/del-derecho-al-hecho-hay-un-trecho-2017-10-09/?voto=5>

<sup>92</sup> Consultado 15 de enero de 2021: [https://administracionelectronica.gob.es/pae\\_Home/dam/jcr:ce92f731-ac29-4511-ae07-38bf05be795f/2017-11\\_nota\\_tecnica\\_documento\\_electronico\\_camino\\_colectivo.pdf](https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:ce92f731-ac29-4511-ae07-38bf05be795f/2017-11_nota_tecnica_documento_electronico_camino_colectivo.pdf)

<sup>93</sup> Consultado 27 de enero de 2021: <https://www.legaltoday.com/opinion/blogs/transversal/blog-administracion-publica/y-el-proximo-2-de-octubre-que-2018-06-13/>

<sup>94</sup> Consultado 27 de enero de 2021: <https://www.legaltoday.com/opinion/blogs/transversal/blog-administracion-publica/10-reflexiones-sobre-el-retraso-de-la-administracion-electronica-2018-09-12/>

Subdirección General de Archivos”, *TRIA (Revista Archivística de la Asociación de Archiveros de Andalucía)*, nº 15<sup>95</sup>, págs. 77-136.

- EY (2019), “La administración Digital en España. Desde la perspectiva del ciudadano y de la empresa”, Ernst & Young, Marzo 2019.
- Fraile (2019), Fraile Escrich, Máximo, “Buscando la excelencia en la Administración electrónica a través de las mediciones del observatorio de la Administración electrónica”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 1, Enero 2019, pág. 66, Wolters Kluwer.
- Galino-Flores (2013): Galino Mateos, María teresa y Flores Varela, Carlos, “Administración electrónica y gestión de documentos electrónicos en la Universidad Complutense de Madrid”, *RUIDERAE: Revista de Unidades de Información*, nº 3.
- Gascón (2017): Gascón Pascual, Ana Isabel, “El Archivo Universitario de Zaragoza”, *RUIDERAE: Revista de Unidades de Información*, nº 11.
- Gómez (2019): Gómez Puente, Marcos, “*La Administración electrónica. El procedimiento administrativo digital*”, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Llansó (2003): Llansó San Juan, Joaquim, “Manual de procedimientos administrativos. Universidad Pública de Navarra”, Universidad Pública de Navarra.
- Martínez (2020), Martínez Gutiérrez, Rubén, “Carácter esencial y consolidación de la e-Administración en los Ayuntamientos en tiempo de COVID-19”, *El Consultor de los Ayuntamientos*, nº 6, Junio 2020, Wolters Kluwer.
- Rivero (2008): Rivero Ortega, Ricardo, *El Expediente Administrativo: De los Legajos a los Soportes Electrónicos*, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).
- Rivero (2016): Rivero Ortega, Ricardo, “La aplicación de las Leyes 39 y 40/2015 a las Universidades públicas: eliminando interrogantes”, *Revista de Administración Pública*, nº 201, págs. 279-302, Madrid.
- Rivero-Fernández (2016): Rivero Ortega, Ricardo y Fernández Nieto, Amador, “La Administración sin papel: registro, expediente, archivo electrónico, ¿estamos preparados?”, *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 105, págs. 453-471.

---

<sup>95</sup> Consultado 18 de enero de 2021: <https://es.scribd.com/document/324796780/Revista-TRIA-15>

- Sánchez Blanco (2009): Sánchez Blanco, Ángel, “Archivos estatales y archivos autonómicos”, *Revista Jurídica de Navarra*, nº 48, págs. 131-179.
- Valero (2014): Valero Torrijos, Julián, “Administración electrónica e innovación en la gestión universitaria”, en *Conclusiones XII Curso de Régimen Jurídico de Universidades*, págs. 261-280, Aranzadi, Cizur Menor (Navarra).



## 9. Anexos

### 9.1. Conclusiones del análisis de los datos extraídos del Informe Reina (2001-2018)

- Con carácter general se observa un cambio de tendencia en las series temporales a raíz de la crisis económica y financiera de 2008, que se manifiesta a partir del presupuesto de 2009. Las curvas presentan un crecimiento moderado hasta 2009 y un decrecimiento también moderado a partir de este año.
- A raíz de la citada crisis se observa en el Gráfico 1 una disminución paulatina del gasto TIC a partir de 2009, que se recupera levemente tras 2013 para volver a caer a partir de 2016.
- Semejante comportamiento se observa en el Gráfico 2 respecto del gasto agregado de los capítulos 1, 2 y 6.
- La serie temporal recogida en el Gráfico 3, relativa al gasto en personal TIC, tiene un cambio metodológico a partir de 2012 por pasar de recoger gasto presupuestado a gasto efectivo, por lo que la ruptura de la serie temporal complica el análisis. Sin embargo, se manifiesta una tendencia parecida a las anteriores con un crecimiento más acusado hasta 2006 y un moderado decrecimiento a partir de entonces. Además, desde que los datos se refieren a gasto efectivo, se observa una disminución paulatina que puede interpretarse como otra de las secuelas de la crisis de 2008.
- Con respecto al gasto TIC desagregado del Gráfico 4, el gasto en informática sigue la tendencia general mientras que el gasto en telecomunicaciones permanece más o menos constante sin variaciones.

### 9.2. Conclusiones del análisis de los datos extraídos del Informe IRIA (2001-2017)

- Las series temporales referidas al gasto TIC (Gráfico 5) y al presupuesto agregado de los capítulos 1, 2 y 6 (Gráfico 6) muestran de nuevo un cambio de tendencia a raíz de la crisis económico-financiera de 2008, que se manifiesta a partir del presupuesto de 2009. Las curvas crecen moderadamente hasta 2009 y muestran un decrecimiento suave hasta 2013, donde hay de nuevo cierto crecimiento. En el caso del Gráfico 5 se observa un segundo cambio de tendencia tras 2015, no así en el Gráfico 6.
- La serie temporal del gasto en personal TIC (Gráfico 7) se comporta de forma semejante a la curva del Gráfico 6, pero el cambio de tendencia de aquella se produce a partir de 2011.
- El gasto en informática del Gráfico 8 muestra un doble cambio de tendencia semejante a la curva del Gráfico 5, primero a partir de 2007 y luego tras 2015. Respecto al gasto

en telecomunicaciones, solo muestra un cambio de tendencia en 2009, con crecimiento moderado hasta ese año y posterior decrecimiento.

### 9.3. Grado de implantación de la e-Administración en las Comunidades Autónomas

- Líderes: han superado el 81% de los requerimientos comprendidos en el índice de madurez y, en consecuencia, ya han realizado la mayor parte del esfuerzo de inversión y organizativo y están muy próximas al cumplimiento total. En este grupo están el País Vasco, Galicia, Cataluña, Asturias, Madrid, Andalucía y Murcia.
- Avanzados: han cubierto entre el 66% y el 80% de los requerimientos incluidos en el índice de madurez, lo que significa que, habiendo realizado ya un esfuerzo destacable de inversión y organizativo para satisfacer las necesidades de mayor impacto en la ciudadanía, no han puesto el mismo énfasis en lograr otros requerimientos de orden menor. Por ello, con una inversión y esfuerzo menores lograrían completar la totalidad de los requerimientos. En este grupo se encuentran la Comunidad Valenciana, Castilla y León, Canarias, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha, La Rioja y Navarra.
- Iniciados: han cubierto entre el 41% y el 65% de los requerimientos incluidos en el índice de madurez, lo que significa que han llevado a cabo diversas iniciativas de la e-Administración de no muy alta complejidad alcanzando un grado de cumplimiento considerable, pero cuyo impacto en la ciudadanía no tiene una relevancia importante. Por tanto, deben todavía realizar un esfuerzo de inversión y organizativo relevantes. En este grupo están Aragón y Extremadura.
- Aspirantes: han cubierto como máximo el 40% de los requerimientos incluidos en el índice de madurez, lo que denota que todavía tienen que hacer un esfuerzo muy importante de inversión y organizativo. En este grupo no hay ninguna Comunidad Autónoma.

### 9.4. Grado de implantación de la e-Administración en la Administración local

En relación con las Diputaciones<sup>96</sup>, los resultados más reseñables son<sup>97</sup>:

- La media conjunta del índice de madurez es del 64%.
- Las más destacadas son la Diputación Foral de Guipúzcoa 96,5%, la Diputación de Sevilla 84,7% y la Diputación de Almería 83,7%.

---

<sup>96</sup> EY (2009): pág. 21 y sigs.

<sup>97</sup> El Anexo 9.16. presenta gráficamente este índice de madurez.

- Las menos destacadas son la Diputación de Cuenca 25,1%, la Diputación de Guadalajara 18,1% y la Diputación de La Gomera 0,9%.

En relación con los Ayuntamientos<sup>98</sup>, se ha elegido una muestra cuyos resultados más significativos son<sup>99</sup>:

- La media conjunta del índice de madurez es del 64,5%.
- Los más destacadas son el Ayuntamiento de Valencia 96,5,7%, el Ayuntamiento de Hospitalet de Llobregat 82,8% y los Ayuntamientos de Málaga y Madrid 81,4%.
- Las menos destacados son el Ayuntamiento de Sevilla 30,7%, el Ayuntamiento de Elche 30,2% y el Ayuntamiento de Mérida 0,5%.

#### 9.5. Indicadores cuantitativos de implantación y uso de la e-Administración (OBSAE)

En el grupo de indicadores “Atención ciudadano y empresa”<sup>100</sup>:

- N° de accesos a Carpeta Ciudadana<sup>101</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 771.269 y en 2020 ha alcanzado 184.500.656 (incremento del 23.821,70%). La valoración escueta que hacía Fraile Escrich era “*aun en despliegue*”. Por lo tanto, el aumento de este indicador tras el último cuatrienio ha sido espectacular.
- Cl@ve<sup>102</sup>:
  - N° de usuarios registrados en Cl@ve PIN AEAT (acumulado)<sup>103</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 5.163.494 y en 2020 ha alcanzado 11.477.270 (incremento del

<sup>98</sup> EY (2009): pág. 29 y sigs.

<sup>99</sup> El Anexo 9.17. presenta gráficamente este índice de madurez.

<sup>100</sup> Consultado el 2 de febrero de 2021:

<https://dataobsae.administracionelectronica.gob.es/cmobsae3/dashboard/Dashboard.action?selectedScope=A1&selectedLevel=L0&selectedUnit=TOTAL&selectedTemporalScope=2&selectedTemporal=31/12/2020#INT003CCD-summary>.

<sup>101</sup> La Carpeta Ciudadana simplifica la relación del ciudadano con las Administraciones Públicas, al facilitarle el acceso a su información en poder de la Administración, presentar una solicitud y/o escrito sin necesidad de conocer el organismo competente o bien acceder a las diferentes sedes electrónicas sin necesidad de conocer las direcciones electrónicas o navegar por cada una de ellas. En suma, la Carpeta Ciudadana del Punto de Acceso General permite de una forma ágil y sencilla, y sin necesidad de registrarse y en un solo clic, saber sus expedientes abiertos en distintos organismos, sus asientos registrales entre Administraciones o los datos en poder de la Administración. Este indicador podría considerarse una posible medida de la madurez del ciudadano y de su predisposición a emplear la e-Administración.

<sup>102</sup> Plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica, con carácter interoperable y horizontal, que evita a las Administraciones Públicas tener que implementar y gestionar sus propios sistemas de identificación y firma, y a los ciudadanos tener que usar métodos de identificación diferentes para relacionarse electrónicamente con la Administración. Proporciona identificación en la modalidad de clave concertada, donde la autenticación se realiza mediante una clave PIN. Consultado el 4 de febrero de 2021: <https://clave.gob.es/clave/Home/clave/queEs.html>.

<sup>103</sup> Número de personas físicas que se han registrado con el fin de poder realizar trámites tributarios por Internet en la AEAT usando Cl@ve. Este indicador también podría considerarse una posible medida de la madurez del ciudadano y de su predisposición a emplear la e-Administración.

122,28%). La valoración que hacía Fraile Escrich era que “*representa ya un % representativo de usuarios de Administración electrónica*”. En consecuencia, el aumento de este indicador en el último cuatrienio puede calificarse de excelente al doblar ampliamente el anterior registro.

- N° de autenticaciones directas por Cl@ve PIN en AEAT<sup>104</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 6.197.590 y en 2020 ha alcanzado 39.533.745 (incremento del 537,89%). Fraile Escrich no hizo una valoración de este indicador en su informe, pero a la vista del resultado se puede calificar también como un gran incremento al quintuplicar ampliamente el anterior registro.
- Comunicación Cambio Domicilio (CCD)<sup>105</sup>:
  - N° de usuarios de CCD: en 2017 el valor de este indicador fue de 50.417 y en 2020 ha alcanzado 79.628 (incremento del 57,93%).
  - N° de CCDs: en 2017 el valor de este indicador fue de 190.083 y en 2020 ha alcanzado 192.433 (incremento muy escaso del 1,23%).
  - Aludiendo al número de usuarios, Fraile Escrich recogió en su informe que “*sigue sin despegar*”, mientras que de este indicador valoró su escaso número de comunicaciones, pese a ser “*un servicio de la mayor utilidad para los ciudadanos*”. Los resultados alcanzados en 2020 nos permiten ratificar la misma valoración en cuanto a su uso, aunque el número de usuarios se haya incrementado más del 50%.
- FACe<sup>106</sup>:
  - N° de facturas presentadas en FACe: en 2017 el valor de este indicador fue de 9.772.164 y en 2020 ha alcanzado 12.745.315 (incremento del 30,42%).

---

<sup>104</sup> Número de personas físicas que han realizado un trámite tributario por Internet en la AEAT usando Cl@ve. Este indicador también podría considerarse una posible medida de la madurez del ciudadano y de su predisposición a emplear la e-Administración.

<sup>105</sup> El Servicio de Comunicación Telemática de Cambio de Domicilio permite a una persona física unificar en un solo trámite las actualizaciones que el ciudadano debe hacer para comunicar un nuevo domicilio a los organismos de todas las Administraciones comunicar un cambio de domicilio en un único punto, de forma virtual o presencial, de manera que sea eficaz en todas las Administraciones Públicas. Remplaza varios trámites presenciales por un único trámite telemático, aportando ventajas tanto para los ciudadanos como para la Administración. Se puede utilizar una vez empadronado, o en el momento de empadronarse si el ayuntamiento lo permite. Consultado el 4 de febrero de 2021:

<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/verPestanaGeneral.htm?idIniciativa=131#.YBverBZ7m70>.

<sup>106</sup> FACe es el Punto General de Entrada de Facturas de la Administración General del Estado, y permite la recepción de facturas para los organismos de las Administraciones que acepten su tramitación en formato electrónico (y que previamente se hayan registrado a tal efecto). Consultado el 3 de febrero de 2021: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/verPestanaGeneral.htm?idIniciativa=334#.YBqBLBZ7m70>.

- N° de adhesiones con convenio – FACe (acumulado)<sup>107</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 8.198 y en 2020 ha alcanzado 8.447 (incremento del 3,04%).
- Fraile Escrich valoraba que la *“aplicación para facturación electrónica sí está siendo un éxito”*, tanto por el número de facturas recibidas como por el número de organismos públicos adheridos (aunque en el cuatrienio 2017-2020 se observa un incremento casi horizontal, debemos interpretar que prácticamente se ha alcanzado el ciento por ciento de los potenciales suscriptores), lo que ratificamos en 2020.
- N° de visitas al portal PAG<sup>108</sup> (060): en 2017 el valor de este indicador fue de 7.055.083 y en 2020 ha alcanzado 17.332.934 (incremento del 145,68%). Fraile Escrich opinaba que *“está claro que la AGE tiene que disponer de un Punto de Acceso General PAG (060) para sus servicios”*, a raíz del número de visitas, y con más razón lo podemos corroborar en 2020.

En el grupo de indicadores “Soluciones para las AAPP”<sup>109</sup>:

- @FIRMA<sup>110</sup>:
  - N° de organismos integrados @FIRMA (acumulado): en 2017 el valor de este indicador fue de 873 y en 2020 ha alcanzado 917 (incremento del 5,04%).
  - N° de transacciones @FIRMA<sup>111</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 360.070.744 y en 2020 ha alcanzado 1.085.950.823 (incremento del 201,59%).
  - Fraile Escrich valoraba que *“el número de organismos integrados en 2017 no parece demasiado del total de entidades públicas nacionales, aunque sí el uso que hacen de la misma”*, lo que ciertamente podemos volver a ratificar por razón de los porcentajes alcanzados en 2020.
- Centro de Transferencia de Tecnología (CTT)<sup>112</sup>:

<sup>107</sup> Número de organismos de las Administraciones Públicas con convenio suscrito para la utilización de FACe.

<sup>108</sup> Consultado el 3 de febrero de 2021: <https://administracion.gob.es/>.

<sup>109</sup> Consultado el 2 de febrero de 2021:

<https://dataobsae.administracionelectronica.gob.es/cmobsae3/dashboard/Dashboard.action?selectedScope=A2&selectedLevel=L0&selectedUnit=TOTAL&selectedTemporalScope=2&selectedTemporal=31/12/2020>.

<sup>110</sup> @FIRMA es una plataforma de validación y firma electrónica multi-PKI que se pone a disposición de las Administraciones Públicas para que puedan proveer servicios para implementar la autenticación electrónica avanzada de una forma rápida y efectiva. Pueden usarla en modo servicio o como plataforma federada (con el software instalado en sus dependencias). Consultado el 4 de febrero de 2021:

<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/verPestanaGeneral.htm?idIniciativa=afirma>.

<sup>111</sup> Número de peticiones relativas a validación y actualización (formatos longevos y sellado) de firmas, validación de certificados y generación de firmas. No incluye datos relativos al uso de plataformas federadas.

<sup>112</sup> El Centro de Transferencia de Tecnología (CTT) es el repositorio de diversos recursos y herramientas tecnológicas para la e-Administración, creado de conformidad con el art. 17 ENI y ratificado posteriormente por el legislador en el art. 158 LRJSP, que administra la AGE y cuyos contenidos están a disposición de todas

- N° de soluciones en CTT (acumulado)<sup>113</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 354 y en 2020 ha descendido a 353 (decremento del 0,28% imperceptible).
  - N° de usuarios del CTT (acumulado)<sup>114</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 7.131 y en 2020 ha alcanzado 14.442 (incremento del 102,52%).
  - N° de descargas soluciones CTT<sup>115</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 1.261.210 y en 2020 ha alcanzado 2.011.596 (incremento del 59,50%).
  - Fraile Escrich indicaba en 2017 que el “*CTT poco a poco va cogiendo fuerza con la colaboración de distintas administraciones*”, lo que podríamos ratificar nuevamente en 2020 a tenor de los incrementos, destacando que se dobla el número de usuarios.
- DIR3<sup>116</sup>:
- N° de unidades orgánicas DIR3 (acumulado)<sup>117</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 79.303 y en 2020 ha alcanzado 89.574 (incremento del 12,95%).
  - N° de unidades no orgánicas DIR3 (acumulado): en 2017 el valor de este indicador fue de 13.246 y en 2020 ha alcanzado 14.085 (incremento del 6,33%).
  - Fraile Escrich señalaba en 2017 que ambos indicadores suponían “*una cifra muy representativa*”, lo que vuelve a ser cierto nuevamente en 2020.
- GEISER<sup>118</sup>:

---

las Administraciones Públicas con el propósito de fomentar su reutilización. Consultado el 4 de febrero de 2021:

[https://administracionelectronica.gob.es/ctt/CTTprincipalEs.htm?urlMagnolia=/pae\\_Home/pae\\_SolucionesC TT.html#.YBvg8hZ7m70](https://administracionelectronica.gob.es/ctt/CTTprincipalEs.htm?urlMagnolia=/pae_Home/pae_SolucionesC TT.html#.YBvg8hZ7m70).

<sup>113</sup> Número de soluciones dadas de alta en el CTT. Una solución y/o proyecto está integrada por un conjunto de documentos, ficheros, noticias, páginas de información y servicios, y puede tener varios tipos de licencia y depender de varios organismos.

<sup>114</sup> Se refiere a usuarios registrados.

<sup>115</sup> Alude al número de descargas de ficheros que componen las soluciones del CTT.

<sup>116</sup> El Directorio Común de Unidades Orgánicas y Oficinas (DIR3) proporciona un inventario unificado para toda la Administración de las unidades orgánicas/organismos públicos, sus oficinas asociadas y unidades de gestión económica-presupuestaria.

<sup>117</sup> Conforme al art. 5.1 LRJSP: “Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo”.

<sup>118</sup> La Gestión Integrada de Servicios de Registro (GEISER) es una solución integral de registro que opera en la nube para prestar el servicio a cualquier organismo público, y cubre tanto la gestión de oficinas de registro de entrada/salida como la recepción y envío de registros entre las unidades tramitadoras destinatarias de la documentación. GEISER es el elemento principal del Servicio Compartido de Gestión de Registro, porque permite la digitalización de la documentación presentada por el ciudadano y, al tener certificación SICRES 3.0, posibilita el intercambio de registros en formato electrónico con otros organismos conectados a la plataforma SIR. Consultado el 4 de febrero de 2021:  
<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/geiser>.

- N° Asientos registrales intercambiados en GEISER<sup>119</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 3.009.814 y en 2020 alcanza 3.960.586 (incremento del 31,59%).
  - N° Oficinas integradas en GEISER: en 2017 el valor de este indicador fue de 2.899 y en 2020 ha alcanzado 4.530 (incremento del 56,26%).
  - Fraile Escrich valoraba en 2017 que el número de asientos intercambiados era correcto, pero no así el número de oficinas que operaban con GEISER, que cifraba potencialmente en unas 8.500. Podemos decir que los porcentajes de incremento han sido positivos en el último cuatrienio, aunque quizás moderados.
- PID<sup>120</sup>:
- N° Organismos usuarios PID (acumulado)<sup>121</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 1.040 y en 2020 ha alcanzado 1.615 (incremento del 55,29%).
  - N° Transmisiones de datos – PID<sup>122</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 77.141.826 y en 2020 ha alcanzado 154.690.986 (incremento del 100,53%).
  - Fraile Escrich no se pronunciaba en su informe al respecto de estos indicadores de la PID, sin embargo, podemos decir que los porcentajes de incremento son destacables.
- NOTIFIC@<sup>123</sup>:
- N° Organismos dados de alta en NOTIFIC@ (acumulado): en 2017 el valor de este indicador fue de 622 y en 2020 ha alcanzado 8.098 (incremento del 1.201,93%). Fraile Escrich valoraba que este indicador en 2017 era poco significativo porque “*evidentemente existen otras plataformas de notificación, especialmente en las CCAA*”, pero en 2020 podemos afirmar un incremento verdaderamente importante.

---

<sup>119</sup> Número de asientos registrales que se envían a destinos distintos de donde se originaron. Incluye los externos, que son los que se intercambian por SIR (Sistema de Interconexión de Registros), es decir, entre las OAMR (Oficinas de Asistencia en Materia de Registro), y, por tanto, son asientos oficiales que tienen efectos jurídicos; y también los internos, los que no se intercambian por SIR porque son meramente intercambios entre las unidades a las que da servicio una misma OAMR, y, por tanto, son asientos no oficiales sin efectos jurídicos.

<sup>120</sup> El propósito de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID) consiste en dar cumplimiento al derecho reconocido a los ciudadanos en el art. 28 LPAC, con el fin de que en sus relaciones administrativas estos no tengan que aportar documentos que obren en poder de la Administración, por ejemplo, documentos de identidad, residencia, titulaciones oficiales, etc. A tal efecto, la PID permite verificar y consultar datos de un ciudadano que realiza un trámite administrativo, accediendo a la Administración u organismo público que los custodia. Consultado el 4 de enero de 2021:

<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/verPestanaGeneral.htm?idIniciativa=223>.

<sup>121</sup> Número de organismos que han consumido al menos un servicio desde que se dieron de alta.

<sup>122</sup> Número de transmisiones de datos válidas de verificación o consulta realizadas a través de la PID.

<sup>123</sup> NOTIFIC@ es una plataforma compartida para gestionar la entrega de notificaciones y comunicaciones de los organismos emisores, que puede realizarse por varias vías en función de las condiciones establecidas por el interesado: mediante comparecencia electrónica en la Dirección Electrónica Habilitada única o en la Carpeta Ciudadana del Punto de Acceso General y en soporte papel. Consultado el 5 de febrero de 2021: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/notifica#.YB0DkhZ7m70>.

- Nº Envíos incorporados a NOTIFIC@: en 2017 el valor de este indicador fue de 1.736.251 y en 2020 ha alcanzado 16.770.042 (incremento del 865,88%).
- Pese a que Fraile Escrich no recoge este indicador, nos ha parecido de interés incluirlo porque también revela en 2020 un incremento muy notable en el empleo de la notificación electrónica.
- NOTIFICACIONE ELECTRÓNICAS (SNE)<sup>124</sup>:
  - Nº Organismos notificadores SNE (acumulado): en 2017 el valor de este indicador fue de 56 y en 2020 ha alcanzado 123 (incremento del 119,64%).
  - Nº Notificaciones emitidas (SNE): en 2017 el valor de este indicador fue de 12.182.516 y en 2020 ha alcanzado 13.798.227 (incremento del 13,26%).
  - Nº Direcciones Electrónicas Habilitadas activas (DEH) en SNE (acumulado): en 2017 el valor de este indicador fue de 1.439.686 y en 2020 ha alcanzado 2.293.527 (incremento del 59,31%).
  - Nº de procedimientos en SNE (acumulados)<sup>125</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 325 y en 2020 ha alcanzado 731 (incremento del 124,92%).
  - Fraile Escrich no se pronuncia respecto de estos indicadores, pero casi todos ellos manifiestan en 2020 un incremento notable del empleo de la notificación electrónica.
- PASARELA DE PAGOS<sup>126</sup>:
  - Nº Organismos usuarios en Pasarela de Pagos (acumulado): en 2017 el valor de este indicador fue de 15 y en 2020 ha alcanzado 21 (incremento del 40%)
  - Nº Pagos tramitados en Pasarela de Pagos: en 2017 el valor de este indicador fue de 116.508 y en 2020 ha alcanzado 805.047 (incremento del 590,98%).
  - Fraile Escrich no valora la evolución de estos indicadores, pero en materia de pagos realizados es obvio el muy resaltado incremento en 2020.
- SIR<sup>127</sup>:

---

<sup>124</sup> El Servicio de Notificaciones Electrónicas (SNE) proporciona a ciudadanos y empresas un buzón seguro asociado a una Dirección Electrónica Habilitada, donde recibirán las comunicaciones y notificaciones administrativas. SNE está siendo integrado en NOTIFIC@, momento en que dejará de ser una solución autónoma. Consultado el 5 de febrero de 2021:

<https://administracionelectronica.gob.es/ctt/verPestanaGeneral.htm?idIniciativa=185>.

<sup>125</sup> Se refiere al número de procedimientos administrativos que pueden emitir notificaciones electrónicas.

<sup>126</sup> Plataforma que permite a los organismos de la AGE habilitar el pago telemático de sus tasas, pudiendo optar por implantarla y administrarla autónomamente o bien beneficiarse de un servicio centralizado.

<sup>127</sup> El Sistema de Interconexión de Registros (SIR) es la solución que da cumplimiento al precepto recogido en el art. 16 LPAC, que obliga a que los “registros electrónicos de todas y cada una de las Administraciones, deberán ser plenamente interoperables, de modo que se garantice su compatibilidad informática e interconexión, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de los documentos que se presenten en cualquiera de los registros”, y, por tanto, facilita el intercambio de asientos electrónicos de



- N° Oficinas activas SIR: en 2017 el valor de este indicador fue de 5.886 y en 2020 ha alcanzado 13.500 (incremento del 129,36%).
  - N° Asientos registrales SIR<sup>128</sup>: en 2017 el valor de este indicador fue de 2.355.910 y en 2020 ha alcanzado 10.801.841 (incremento del 358,50%).
  - Fraile Escrich entiende que, ya en 2017, estos indicadores habían alcanzado valores aceptables, y, por tanto, en 2020 tenemos que ratificar incrementos muy destacables.
- TS@<sup>129</sup>:
- N° de organismos integrados en TS@ (acumulado): en 2017 el valor de este indicador fue de 257 y en 2020 ha alcanzado 298 (incremento del 15,95%).
  - N° de aplicaciones usuarias TS@ (acumulado): en 2017 el valor de este indicador fue de 408 y en 2020 ha alcanzado 473 (incremento del 15,93%).
  - N° de transacciones en TS@: en 2017 el valor de este indicador fue de 85.647.990 y en 2020 ha alcanzado 94.911.007 (incremento del 10,82%).
  - Fraile Escrich valoraba como bajo el número de organismos integrados en TS@, y respecto de los otros dos indicadores no se pronunciaba, pero en 2020 ofrecen incrementos modestos.

## 9.6. El concepto de e-gobierno acuñado por la ONU<sup>130</sup>

El concepto de e-gobierno acuñado por la ONU se extiende más allá de la mera e-Administración, añadiendo nuevos servicios e instrumentos para ampliar la gama de interacciones con los ciudadanos, que les permitan a estos, por ejemplo, manifestar su satisfacción como usuarios de los servicios públicos y también participar en su condición de ciudadanos en los procesos de consulta y adopción de decisiones de las políticas públicas<sup>131</sup>. A este respecto, los servicios que debería brindar el e-gobierno, según la ONU, se clasifican en tres categorías dependiendo de los actores involucrados: 1)

---

registro entre las Administraciones Públicas (eliminando el tránsito de papel entre estas), de forma segura y con conformidad legal, independientemente de la aplicación de registro utilizada, siempre que esté certificada en la norma SICRES 3.0.

<sup>128</sup> Se refiere al número de asientos registrales intercambiados mediante SIR.

<sup>129</sup> La plataforma de Sellado de Tiempo (TS@), que ejerce el rol de Autoridad de Sellado de Tiempo, está a disposición de las Administraciones Públicas para ofrecer servicios de sellado, validación y resellado de sellos de tiempo, con el fin, por ejemplo, de cumplir el precepto del art. 26 LPAC, que para la validez de los documentos electrónicos administrativos requiere “*Incorporar una referencia temporal del momento en que han sido emitidos*”.

<sup>130</sup> Consultado el 18 de febrero de 2021:

<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/UNeGovDD-Framework>.

<sup>131</sup> Véase, como ejemplo, el plan de e-gobierno de la Comisión Europea. Consultado el 18 de febrero de 2021: [https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/egov\\_infographic.jpg](https://ec.europa.eu/digital-single-market/sites/digital-agenda/files/egov_infographic.jpg).

relaciones entre gobiernos (G2G<sup>132</sup>), que implica compartir datos y realizar intercambios electrónicos entre agentes gubernamentales intra e interinstitucionales de carácter nacional, pero también a nivel nacional, regional y local; 2) relaciones entre gobiernos y empresas (G2B<sup>133</sup>), que supone realizar transacciones comerciales específicas (por ejemplo, pagos y compra-venta de bienes y servicios) y servicios orientados a los negocios; 3) finalmente, relaciones entre gobiernos y consumidores-ciudadanos (G2C<sup>134</sup>), que comprende iniciativas para facilitar la interacción de las personas con los gobiernos como usuarias de servicios públicos y, como ciudadanos, participando en procesos de consulta y toma de decisiones.

#### 9.7. El concepto de gobierno digital acuñado por la OCDE

La madurez digital de un gobierno debe manifestarse en seis ejes: 1) está diseñado digitalmente si gobierna aprovechando las tecnologías digitales para rediseñar los procesos públicos, simplificar los procedimientos y crear nuevos canales de comunicación y participación para sus ciudadanos; 2) está impulsado por los datos si los valora como un activo estratégico y establece mecanismos de gobernanza, acceso, intercambio y reutilización para mejorar la toma de decisiones y la prestación de servicios; 3) actúa como plataforma cuando despliega una amplia gama de herramientas, normas y servicios para ayudar a los equipos a preocuparse de las necesidades de los usuarios al diseñar y prestar servicios públicos; 4) es abierto de oficio si pone a disposición pública los datos del gobierno y los procesos de formulación de políticas (incluidos los algoritmos), dentro de los límites de la legislación vigente y en equilibrio con el interés nacional y público; 5) está dirigido por el usuario cuando otorga un papel central a las necesidades y la conveniencia de las personas en la configuración de los procesos, servicios y políticas; y al adoptar mecanismos inclusivos que permiten que esto suceda; y 6) es proactivo si se anticipa a las necesidades de la ciudadanía y es capaz de responder rápidamente a ellas, simplificando la interacción con los usuarios y evitando la necesidad de procesos burocráticos y engorrosos.

#### 9.8. El “eGovernment Bechmark” de la Comisión Europea

Es un informe de seguimiento anual de la Comisión Europea para proporcionar información sobre el uso de las TIC en el sector público, que evalúa el progreso del “Plan

---

<sup>132</sup> Siglas de Government to Government.

<sup>133</sup> Siglas de Government to Bussiness.

<sup>134</sup> Siglas de Government to Consumer/Citizen.

de Acción Europeo de Administración Electrónica 2016-2020”, de la Declaración de Tallin<sup>135</sup> y de la consecución de un mercado único digital europeo.

Para poder tener un marco coherente de comparaciones válidas, el rendimiento de los servicios electrónicos se evalúa en función de cuatro indicadores de referencia de "nivel superior", cuyo valor promedio (en la escala 0-100%) representa el impacto general de la e-Administración en un país. A su vez, estos cuatro indicadores se desagregan en múltiples indicadores de segundo nivel.

Los cuatro indicadores de nivel superior valoran el impacto en los siguientes apartados:

- Usuario-centrismo: en qué medida se prestan servicios telemáticos, cuán fáciles son de usar y qué medios de apoyo y retroalimentación existen.
- Transparencia: en qué grado las Administraciones Públicas ofrecen información clara sobre cómo se prestan sus servicios, en qué medida son transparentes sus responsabilidades y rinden cuentas de su desempeño y cómo informan del uso de los datos personales.
- Facilitadores clave: qué facilitadores tecnológicos (en nomenclatura española se denominarían soluciones) se ofrecen para la prestación de los servicios de e-Administración.
- Movilidad transfronteriza: con qué facilidad los ciudadanos extranjeros pueden acceder y usar los servicios electrónicos.

Estos indicadores de nivel superior se evalúan mediante la realización de ocho actividades distintas de la vida corriente de un ciudadano (*“life events”*), ya sea persona física o jurídica, que necesita recurrir a los elementos que integran dichos indicadores: la puesta en marcha de una empresa, la pérdida y búsqueda de un empleo, estudios y familia, operaciones comerciales habituales, traslado, la propiedad y conducción de un coche y la iniciación de un procedimiento menor de reclamación. Algunos solo se evalúan en años alternos, por lo que el informe de 2020 presenta los resultados de los datos recogidos en 2018 y 2019.

Los datos para efectuar la evaluación son recogidos por compradores misteriosos (*“Mystery Shoppers”*), personas en cada uno de los países del estudio que actúan como

---

<sup>135</sup> Consultado el 26 de febrero de 2021:

<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/ministerial-declaration-egovernment-tallinn-declaration>.

ciudadanos y usuarios de los servicios y que siguen un procedimiento detallado, objetivo y normalizado para verificar su evaluación.

Los resultados que arroja el informe de 2020 para España son los siguientes<sup>136 137</sup>:

- Usuario-centrismo: 94 (sube 3 respecto de la última evaluación), siendo el promedio de la UE de 86,5.
- Transparencia: 77 (sube 4 respecto de la última evaluación), siendo el promedio de la UE de 65,6.
- Facilitadores clave: 80 (sube 7 respecto de la última evaluación), siendo el promedio de la UE de 61,4.
- Movilidad transfronteriza (ciudadano): 44 (sube 6 respecto de la última evaluación), siendo el promedio de la UE de 50,8.
- Movilidad transfronteriza (empresa): 83 (sube 4 respecto de la última evaluación), siendo el promedio de la UE de 67,0.

Es necesario mencionar también que la Comisión Europea supervisa desde 2014 el progreso de los Estados miembros en el grado de utilización de las TIC en diversos ámbitos, mediante un instrumento de evaluación denominado Digital Economy and Society Index (DESI)<sup>138</sup>. El valor de este indicador se obtiene gracias a la correspondiente metodología<sup>139</sup> que agrega los datos procedentes de cinco áreas temáticas: 1) implantación de conectividad de banda ancha (tanto cableada como inalámbrica), 2) competencias digitales de los ciudadanos, 3) uso de servicios de internet, 4) empleo de TIC en empresas, y 5) empleo de TIC para relacionarse con las Administraciones públicas (servicios públicos digitales). El informe DESI 2020<sup>140</sup> (que presenta los datos recogidos en 2019) clasifica a España en la posición undécima entre los veintiocho Estados miembros de la UE.

Por su relación con este trabajo, quizás conviene fijarse en la última de las áreas temáticas a que nos hemos referido, a la que se alude de manera resumida con la denominación de “servicios públicos digitales”. En este apartado España obtiene sus mejores resultados

---

<sup>136</sup> “eGovernment Benchmark 2020”, págs. 35-36. Consultado el 26 de febrero de 2021: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=69461](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=69461).

<sup>137</sup> Consultado el 28 de febrero de 2021: [https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital\\_Public\\_Administration\\_Infographic\\_Spain\\_vFINAL\\_1.pdf](https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/Digital_Public_Administration_Infographic_Spain_vFINAL_1.pdf).

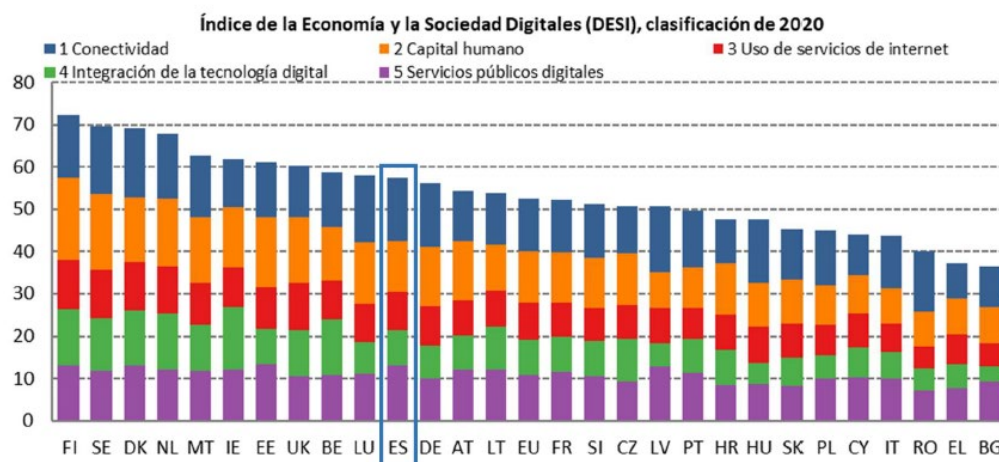
<sup>138</sup> Consultado el 1 de marzo de 2021: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>.

<sup>139</sup> Consultado el 1 de marzo de 2021: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=67082](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=67082).

<sup>140</sup> Consultado el 1 de marzo de 2021: [https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc\\_id=66959](https://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=66959).

comparativos, ocupando el segundo puesto muy por encima de la media de la UE, y cabe destacar que ha subido dos posiciones en la clasificación respecto del año anterior.

	España		UE
	puesto	puntuación	puntuación
DESI 2020	11	57,5	52,6
DESI 2019	10	53,6	49,4
DESI 2018	10	50,2	46,5



5 Servicios públicos digitales	España		UE
	puesto	puntuación	puntuación
DESI 2020	2	87,3	72,0
DESI 2019	4	80,9	67,0
DESI 2018	4	76,6	61,8



	España			UE
	DESI 2018 valor	DESI 2019 valor	DESI 2020 valor	DESI 2020 valor
<b>5a1 Usuarios de la administración electrónica</b>	67 %	76 %	82 %	67 %
% de usuarios de internet que necesitan presentar formularios	2017	2018	2019	2019
<b>5a2 Formularios pre-cumplimentados</b>	72	74	80	59
Puntuación (0 a 100)	2017	2018	2019	2019
<b>5a3 Compleción de servicios en línea</b>	95	95	96	90
Puntuación (0 a 100)	2017	2018	2019	2019
<b>5a4 Servicios públicos digitales para empresas</b>	95	93	93	88
Puntuación (0 a 100) - incluidos nacionales y transfronterizos	2017	2018	2019	2019
<b>5a5 Datos abiertos</b>	NP	NP	90 %	66 %
% de la puntuación máxima			2019	2019

### 9.9. Evolución normativa de la e-Administración estatal<sup>141</sup>

La primera norma referida al uso público (y privado) de la informática llegó con la Constitución de 1978, cuyo art. 18.4<sup>142</sup> exige su limitación legal. A este mandato constitucional se le fue dando paulatino cumplimiento, primero por iniciativa de algunos servicios administrativos<sup>143</sup> y mediante la aplicación provisional y supletoria de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, de protección civil del derecho al honor, la intimidad personal y la propia imagen (disposición transitoria 1ª); luego, de forma directa y específica mediante la Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, que creó la Agencia de Protección de Datos y reguló las condiciones de recogida, tratamiento, confidencialidad, seguridad, cesión y uso de los datos de carácter personal contenidos en ficheros automatizados por personas privadas o públicas; y más tarde, por la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, que la derogó y sustituyó para adecuar el ordenamiento español a la Directiva CE/1995/46 y terminaría siendo parcialmente desplazada por el Reglamento UE/2016/679, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva CE/1995/46, el denominado Reglamento General de Protección de Datos actualmente vigente.

En lo que respecta al régimen formal de las relaciones jurídicas entre la Administración y los ciudadanos, la primera norma jurídica de referencia para el desempeño de actuaciones de Administración electrónica fue la ya derogada Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC), pues exigía y autorizaba la incorporación de los nuevos medios técnicos al desarrollo de la actividad administrativa, más allá del mero funcionamiento interno, como así lo establecía su art. 45.1<sup>144</sup>, y sentó los principios para su utilización (factibilidad técnica, garantía de identidad y autenticidad, transparencia y seguridad técnica y validez formal de las actuaciones telemáticas).

---

<sup>141</sup> Este apartado se elabora siguiendo a Gómez (2019), pág. 54 y sigs. Nos vamos a referir principalmente a normas jurídicas con rango de ley, omitiendo el abundante desarrollo reglamentario, algunas de cuyas referencias recoge la obra citada.

<sup>142</sup> Art. 18.4 CE: “La ley limitará el uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos”.

<sup>143</sup> Gómez (2019), pág. 55, nota al pie 36.

<sup>144</sup> Art 45.1 LRJPAC: “Las Administraciones Públicas impulsarán el empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos, para el desarrollo de su actividad y el ejercicio de sus competencias, con las limitaciones que a la utilización de estos medios establecen la Constitución y las Leyes”.

El art. 81 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, de Medias Fiscales, Administrativas y del Orden Social, encomendó a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) la prestación de los servicios técnicos y administrativos necesarios para garantizar la seguridad, validez y eficacia de la emisión y recepción de comunicaciones y documentos a través de técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en las relaciones entre los órganos de la AGE y los entes públicos vinculados o dependientes de ella, y entre estos y las personas físicas o jurídicas. La utilización de un certificado, emitido y controlado por la FNMT, permitiría a los usuarios acreditar su identidad, proteger (mediante cifrado) sus comunicaciones y documentos, asegurar su autenticidad e integridad y demostrar las circunstancias de su transmisión y recepción, lo que despejaba el camino para la transmisión telemática de documentos y el acceso telemático a los registros. De tal modo, en 1999 pudieron presentarse por primera vez declaraciones tributarias por vía telemática, acreditadas mediante el certificado electrónico de la FNMT, gracias a la habilitación otorgada al Ministerio de Economía y Hacienda por la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias, para determinar los supuestos y condiciones de presentación telemática de declaraciones tributarias. Esta iniciativa sectorial y limitada era necesario extenderla y generalizarla, dando carta de naturaleza legal o validez jurídica general a los sistemas de certificación para el tráfico jurídico administrativo o particular.

Con ese propósito, y siendo el incremento de las transacciones jurídicas por vía telemática uno de los objetivos clave del desarrollo de la Sociedad de la Información, las instituciones comunitarias venían elaborando una directiva que definiera el marco jurídico comunitario de la firma electrónica, la Directiva CE/1999/9, de 13 de diciembre de 1999, a la que se sumaría posteriormente la ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, que junto con el Reglamento UE/2014/910, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, sobre la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva CE /1999/93 –el denominado “Reglamento eIDAS”- han regido hasta hace bien poco la prestación de servicios de certificación a cargo de Administraciones Públicas (como la FNMT) o de particulares –tratándose, por tanto, de una actividad regulada, pero

totalmente liberalizada-, y el uso para el tráfico jurídico de certificados electrónicos u otros sistemas o dispositivos de firma electrónica (como por ejemplo el DNLe)<sup>145</sup>.

Dotando de soporte normativo a los certificados y dispositivos electrónicos de firma y reconociendo legalmente la eficacia jurídica de este modo de identificación y autenticación de los documentos y actuaciones se despejaron los obstáculos formales para la realización de transacciones jurídicas o el intercambio de documentos o datos por vía telemática, lo mismo que para el acceso a los registros administrativos por este mismo cauce.

Este marco legal general que se ha expuesto se completó con otras disposiciones sectoriales menos relevantes desde el punto de vista (formal) de las relaciones jurídico-administrativas, pero importantes desde el punto de vista (material) del desarrollo de la e-Administración y de la Sociedad de la Información en ámbitos específicos: la Ley 34/2002, de 11 de julio, de servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico; la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones; la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria; y la Ley 24/2005, de 28 de noviembre, de reformas para el impulso de la productividad. Y todo este marco sirvió durante prácticamente una década para poner en marcha los primeros trámites y servicios públicos electrónicos, con fragmentada extensión y desigual alcance al comparar las iniciativas y logros de las diferentes Administraciones.

Constatadas las insuficiencias de la LRJPAC para poder seguir avanzando en este camino modernizador, y para generalizar la e-Administración, en 2007 se derogó parcialmente aquella y se aprobó la LAECSP, que dio un paso cualitativo importante –como ya se ha dicho- al reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, y se encargaba, en definitiva, de proveer el marco jurídico general de la e-Administración. En resumen, la LAECSP obedecía al propósito de generalizar el uso de las TIC en la actuación de las Administraciones públicas y adecuar sus procedimientos y procesos internos y su organización a la nueva realidad de

---

<sup>145</sup> Muy recientemente se ha promulgado la Ley 6/2020, de 11 de noviembre, reguladora de determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, que ha derogado la citada ley 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica, y cuyo art. 1 establece que *“tiene por objeto regular determinados aspectos de los servicios electrónicos de confianza, como complemento del Reglamento (UE) n.º 910/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 2014, relativo a la identificación electrónica y los servicios de confianza para las transacciones electrónicas en el mercado interior y por el que se deroga la Directiva 1999/93/CE”*.



la sociedad digital<sup>146</sup>, y aunque entró en vigor al día siguiente de su publicación en el BOE <sup>147</sup>, la plena eficacia del derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos se moduló o difirió en consideración de las adaptaciones organizativa y técnicas que aquellas debían afrontar y, sobre todo en el caso de las autonómicas y locales, de la disponibilidad de presupuesto para llevarlas a cabo.

Y con el mismo propósito, aún pendiente de realización, en 2015 la LPAC y la LRSJP han venido a poner fecha de caducidad (luego postergada) a la tramitación física, basada en la comparecencia en persona y documentada en papel, y a dar a la tramitación electrónica carácter necesario, ordinario y exclusivo y no ya, como hasta ahora, meramente facultativo. Con ambas leyes, por lo tanto, se persigue eliminar o relegar el uso del papel en la tramitación administrativa, de modo que toda ella quede reflejada o documentada por medios electrónicos -el paradigma de la oficina sin papel-, pero tenemos que subrayar que no introducen novedades sustanciales en el régimen jurídico de la actuación telemática de la Administración resultante de la LAECSP, de la que son notoriamente deudoras.

Obviamente, el legislador no ignoraba las dificultades de índole técnica y económica que planteaba tal propósito y, por ello, del mismo modo que la LAESCP incluyó una moratoria para diferir en el tiempo la efectividad de sus determinaciones, la sustitución de aquella por la LPAC también ha sido gradual o progresiva.

#### 9.10. Circunstancias económico-sociales a raíz de la pandemia de coronavirus

En el momento de escribir estas líneas, a principio de 2021, nos encontramos ante la tercera oleada de la epidemia en Europa tras el periodo de festivos navideños, y, sin alcanzar todavía las tasas de morbilidad y letalidad de la primera oleada en el primer trimestre de 2020, las autoridades han empezado nuevamente a reforzar las medidas restrictivas de las libertades de reunión y movimiento de la población, con el fin de

---

<sup>146</sup> A tal efecto, este propósito se desagregaba en una finalidad cuádruple: 1) garantizar que los ciudadanos pudieran relacionarse con ellas usando tales medios; 2) facilitar y generalizar estas relaciones, generando confianza sobre su seguridad jurídica, reduciendo el coste material de su sostenimiento (eliminando desplazamientos, esperas y cargas documentales), integrando tecnológicamente la actuación funcional y territorialmente descentralizada de las Administraciones y mejorando con ello tanto la productividad y competitividad de ciudadanos y empresas como la eficacia y la eficiencia de las propias Administraciones; 3) liberar o reducir los recursos destinadas a la gestión pública o administrativa, ya fuese para reducir la carga fiscal o para redistribuir o destinar a otros fines sociales los recursos liberados; y 4) promover la participación ciudadana y la transparencia en el desarrollo de la actividad administrativa.

<sup>147</sup> Se publicó el 23 de junio de 2007.

prevenir la saturación y el colapso de los recursos e instalaciones sanitarias. Por otra parte, la campaña de vacunación iniciada también en enero de 2021, sobre la que se tiene fundada esperanza –a raíz de la eficacia demostrada por las vacunas en los ensayos clínicos- de que permita volver cuanto antes a los modos de relación social y laboral anteriores a la epidemia y se pueda reanudar la libre circulación de personas, va a ser más lenta de lo previsto a raíz de las dificultades de las empresas farmacéuticas para hacer frente al suministro de la gran demanda de vacunas, retraso que se propagará a su vez a la recuperación de los indicadores macroeconómicos y, en suma, al crecimiento de la economía a niveles de riqueza previos. Por otra parte, a partir de marzo de 2020 se ha fomentado el denominado teletrabajo, es decir, el desempeño de la actividad laboral efectuada desde el domicilio personal del trabajador empleando medios telemáticos, con el fin de evitar el contacto personal en los centros de trabajo, y esta modalidad de trabajar se ha extendido tanto al sector público como al privado. A nuestro juicio, la desventaja de este modo de trabajar consiste en que impide mantener reuniones de trabajo donde el contacto personal genera un ambiente que favorece una mejor y más productiva cooperación, y que consideramos uno de los factores clave para la implantación de la e-Administración, como diremos más adelante.

#### 9.11. Normativas de e-Administración promulgadas por Universidades

- La Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)<sup>148</sup>, que por su singular modalidad de prestar el servicio público de la educación superior lleva años empleando las TIC para acometer las relaciones con su estudiantado y su personal, es de las primeras universidades que elaboró su norma jurídica de e-Administración, el “Reglamento de Administración Electrónica”, que se publicó por Resolución del Rector de 28 de junio de 2017 (BOE de 12 de julio), regulando diversos aspectos relativos a estas relaciones: concreta su ámbito objetivo y subjetivo de aplicación; determina la localización de su sede electrónica, los principios que la rigen, sus contenidos y otras características afines; especifica las modalidades de identificación y firma electrónica en diversas circunstancias y según los sujetos intervinientes; establece el registro electrónico y su régimen de funcionamiento; también establece el boletín o diario oficial; fija normas adicionales de tramitación electrónica de los procedimientos administrativos y también fija normas sobre documentos, expedientes y archivo electrónicos; finalmente, las tres disposiciones transitorias prevén moratorias

---

<sup>148</sup> Consultado el 23 de marzo de 2021: <https://sede.uned.es/pagina/index/directorio/Normativa>.

para posponer la entrada en vigor de ciertos preceptos en tanto en cuanto no se disponga de los medios tecnológicos y organizativos necesarios, y la cláusula derogatoria concluye la vigencia de las regulaciones anteriores relativas a la sede electrónica (que data de 2012), el registro electrónico (que data 2013) y el sello electrónico y las actuaciones administrativas automatizadas (que datan de 2014).

- La Universidad de la Rioja <sup>149</sup> elaboró el “Reglamento por el que se regula la Administración Electrónica en la Universidad de la Rioja”, publicado por Resolución 1169/2018, de 9 de noviembre, del Rector (BOLR de 16 de noviembre), cuyos contenidos son muy similares al Reglamento de la UNED, salvo por la introducción de una Comisión de Administración Electrónica con la consideración de *“órgano asesor de los distintos órganos universitarios en materia de administración electrónica”*. Su cláusula derogatoria pone fin a la vigencia del “Reglamento de la Universidad de la Rioja por el que se implantan los medios electrónicos que facilitan el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos de la Universidad de La Rioja y se crean la Sede Electrónica y el Registro General Electrónico de la Universidad de La Rioja” (que data de 2015), y, si bien su disposición final dispone la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en el BOLR, recoge una moratoria para estar en sintonía con la LPAC respecto de la eficacia de ciertos preceptos. Además de este Reglamento, en su sede web se puede observar que se han elaborado numerosas disposiciones administrativas de inferior rango mediante las que se han ido incorporando progresivamente procedimientos administrativos al catálogo y se han adoptado nuevas medidas para ampliar y mejorar el servicio de e-Administración.
- En la Universidad Politécnica de Cartagena su Consejo de Gobierno aprobó el “Reglamento de Administración Electrónica de la Universidad Politécnica de Cartagena” (BORM de 23 de mayo de 2019), regulando contenidos semejantes a los expuestos en los ejemplos anteriores, aunque en este caso con mayor detalle y amplitud, e incorporando asimismo un Comité de Administración Electrónica y Simplificación Administrativa con la misma consideración que en el ejemplo anterior. Destaca de este Reglamento que su disposición adicional primera enuncia la subsidiaridad de la LPAC, de la LRSJP y del resto de normativa concordante, ofreciendo, a nuestro juicio, superior seguridad jurídica pues deja patente la posición ordinamental de este Reglamento en el sistema de fuentes. Finalmente, las dos

---

<sup>149</sup> Consultado el 23 de marzo de 2021:

<https://sede.unirioja.es/portal/normativa-reguladora/sede#reglamento>.

disposiciones transitorias prevén sendas moratorias de ciertos preceptos en tanto en cuanto los medios oportunos no estén disponibles, y su disposición derogatoria establece el fin de la vigencia de las regulaciones previas del registro electrónico (que data de 2009), de la sede electrónica (que data de 2010), de las comunicaciones y notificaciones electrónicas (que data de 2014) y del anterior Comité de Administración Electrónica y Simplificación Administrativa (que data de 2016).

- La Universidad de Alicante<sup>150</sup> es un ejemplo distinto de los anteriores, en el sentido de que no ha elaborado una normativa integral de e-Administración y su régimen jurídico lo constituyen normas dispersas que regulan los diversos instrumentos: el “Reglamento de Registro electrónico” (que data de 2010), el “Reglamento de Sede electrónica” (también de 2010), el “Reglamento de comunicaciones y notificaciones electrónicas” (que data de 2012) y el “Reglamento de procedimiento, documento y expediente electrónico” (también de 2012).
- La Universidad Politécnica de Madrid<sup>151</sup> elaboró su “Reglamento de Administración Electrónica de la UPM”, publicado por Resolución de 29 de abril de 2019 del Rector (BOCM de 16 de mayo). Se trata de un Reglamento de carácter integral que regula los elementos pertinentes de e-Administración y sus características y, como en el caso de la Universidad Politécnica de Cartagena, su disposición adicional primera establece la supletoriedad de la LPAC y la LRSJP. Asimismo, la disposición transitoria primera prevé diferimientos de ciertos preceptos, cuya eficacia dependerá de la implantación gradual de los instrumentos tecnológicos y de las medidas organizativas y técnicas.
- La Universidad de La Laguna<sup>152</sup> también es otro ejemplo de institución universitaria que dispone de un texto integral, el “Reglamento por el que se regula la administración electrónica en la Universidad de La Laguna”, publicado por Resolución de 29 de mayo de 2018 del Rector (BOCan de 8 de junio), y que recoge normas similares a las que ya hemos visto en ejemplos anteriores. Cabe destacar en este caso que, a diferencia del resto de universidades, en materia de identificación y firma electrónica se decanta principalmente por el empleo de claves concertadas en lugar de certificados electrónicos, por lo que podemos entender que de esta manera podrá integrar con mayor rapidez y eficiencia en su e-Administración los servicios que ya prestaba a la

---

<sup>150</sup> Consultado el 23 de marzo de 2021:

<https://sj.ua.es/es/normativa/normativa-interna-universidad-de-alicante.html>.

<sup>151</sup> Consultado el 24 de marzo de 2021: <https://sede.upm.es/normativa-administracion-electronica>.

<sup>152</sup> Consultado el 24 de marzo de 2021: <https://sede.ull.es/ecivilis/acerca-de/normativa/>.

comunidad universitaria con sus sistemas informáticos tradicionales, englobados dentro del concepto acuñado en el sector como “secretaría virtual”.

- La Universidad de Zaragoza<sup>153</sup> es otra de las universidades que no ha elaborado todavía un texto jurídico completo de su e-Administración, que permanece operativa gracias a un reducido conjunto de normas dispersas como el “Reglamento del Registro Electrónico General de la Universidad de Zaragoza” (que data de 2018) y algunas disposiciones administrativas de inferior rango con la categoría de instrucciones, que dictan criterios meramente operativos y han sido emitidas por órganos unipersonales de dirección (secretarios general o gerente). También se puede observar en este caso, como en el anterior, que ha dedicado esfuerzo para integrar en su e-Administración los servicios que ya se venían prestando en el ámbito de su “secretaría virtual”.
- La Universidad Complutense de Madrid<sup>154</sup> elaboró el “Reglamento por el que se Implantan Medios Electrónicos que Facilitan el Acceso de los Ciudadanos a los Servicios Públicos en la Universidad Complutense de Madrid, y se crea la sede electrónica”, publicado por Resolución de 11 de noviembre de 2010 del Rector (BOCM de 7 de diciembre), posteriormente modificado dos veces (BOCM de 8 de junio de 2015 y de 9 de octubre de 2017). También por Resolución rectoral de 11 de noviembre de 2010 (y misma fecha de publicación en el BOCM) se promulgó el “Reglamento de Creación del Registro Electrónico de la Universidad Complutense”. Asimismo, mediante diversas disposiciones administrativas de menor rango se han establecido criterios operativos, como por ejemplo la Resolución de 25 de mayo de 2018, de la Secretaría General de la Universidad Complutense de Madrid, por la que se aprueban las directrices internas de aplicación de la Política Marco de Firma Electrónica en la Universidad (BOCM de 18 de junio).
- Un ejemplo paradigmático es el de la Universidad de Salamanca<sup>155</sup>, donde se deja notar la influencia de juristas especializados en materia de Administración electrónica como el citado Rivero (2016), de cuya doctrina se desprende la elaboración del “Reglamento para la aplicación en la Universidad de Salamanca de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector

---

<sup>153</sup> Consultado el 24 de marzo de 2021:

<https://zaguan.unizar.es/collection/normas-administracion-electronica?ln=es>.

<sup>154</sup> Consultado el 24 de marzo de 2021: <https://sede.ucm.es/normativareguladora>.

<sup>155</sup> Consultado el 25 de marzo de 2021: <https://sede.usal.es/web/guest/normativa-reguladora>.

Público”, al que se le dio publicidad por Resolución rectoral de 20 de octubre de 2016 (BOCyL de 31 de octubre), y cuyo primer apartado del Preámbulo nos recuerda que *“La correcta aplicación en el ámbito universitario de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, exige la adopción de una serie de medidas normativas que permitan su adaptación a las necesidades y particularidades de la Universidad. En muchos casos, la necesidad de adoptar tales medidas deriva del mandato expreso de las propias Leyes que remiten a una regulación reglamentaria o requieren una actividad ejecutiva de otra índole. En otros, la adaptación de esta normativa a las Universidades no constituye respuesta a un mandato legal, sino que se justifica por la conveniencia de aprovechar la oportunidad de acomodar las previsiones de estas normas de alcance general a la realidad universitaria, posibilidad que deriva de la declaración de aplicación subsidiaria que, tanto la Ley 39/2015, como la Ley 40/2015, recogen respecto de la reglamentación administrativa que dicten las Universidades en el ejercicio de su autonomía”,* y por ello el objeto, de conformidad con su art.1, consiste en *“la regulación de los principios que rigen la relación establecida con la Universidad de Salamanca por medios electrónicos con motivo de la realización de trámites y del desarrollo de los procedimientos administrativos en los que sea parte la Universidad, así como la regulación de la Sede Electrónica de la Universidad de Salamanca, el Registro Electrónico General de la Universidad de Salamanca, el Archivo Electrónico y otros instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para el efectivo desarrollo y funcionamiento de dicha relación”*. Por lo tanto, dado que esta disposición administrativa general es de 2016, poco después de promulgarse la LPAC y la LRJSP, prevé cuatro disposiciones adicionales y cuatro transitorias por la necesidad de modular la entrada en vigor de ciertos preceptos a la disponibilidad de instrumentos tecnológicos y técnicos.

#### 9.12. Sugerencias para la adaptación del procedimiento administrativo de matrícula al marco de la e-Administración

- En primer lugar, el método de identificación personal mediante el sistema de clave concertada se ha usado con éxito desde hace dos décadas en la UPNA, y ha servido – y sigue sirviendo- para otorgar una identidad digital a cada estudiante (y también al PDI y al PAS) para acceder a los distintos servicios de TIC y procedimientos

administrativos informatizados que se han puesto a su disposición, como por ejemplo el correo electrónico, el portal web académico-docente, el portal web de la Biblioteca, la consulta telemática del expediente académico personal, el procedimiento de matrícula, etc. El empleo de este método de identificación personal está legalmente reconocido (art. 9.2 LPAC), por lo que entendemos que debería ser preservado en beneficio de la comunidad universitaria para su empleo en los procedimientos en que se ha venido usando tradicionalmente, y por ello consideramos que se debería recoger en el ordenamiento jurídico de e-Administración de la UPNA. En este mismo sentido, tenemos los ejemplos de las Universidades de La Laguna<sup>156</sup>, Salamanca<sup>157</sup> o Almería<sup>158</sup>, que en sus respectivas normas reglamentarias de e-Administración han preservado sus sistemas previos de identificación digital personal basados en sistemas de claves concertadas en beneficio de su comunidad universitaria y, tenemos que suponer, con el fin de poder seguir ofreciendo en el nuevo marco legal los trámites administrativos telemáticos heredados.

- Además, la preservación a que nos hemos referido en el apartado anterior no sería completamente eficaz si no la reforzáramos con ciertas garantías jurídicas. Por una parte, el art. 14.1 LPAC establece que la relación telemática con las Administraciones Públicas tiene carácter facultativo en el supuesto de las personas físicas, pero el art. 14.3 abre una vía para poder establecer reglamentariamente la obligatoriedad de esta relación en determinados procedimientos y a ciertos colectivos por razón de sus circunstancias socio-económicas, por lo que sugerimos que se recoja en el ordenamiento jurídico de e-Administración de la UPNA la obligatoriedad de esta relación en el supuesto de los miembros de su la comunidad universitaria, pues ciertamente se cumplen las cautelas que establece el citado art. 14.3 LPAC. En este mismo sentido, tenemos los ejemplos de las Universidades de Salamanca<sup>159</sup> o Almería<sup>160</sup>, que en sus normas reglamentarias de e-Administración prevén la

---

<sup>156</sup> Arts. 6-8 del “Reglamento por el que se regula la administración electrónica en la Universidad de La Laguna”, publicado por Resolución de 29 de mayo de 2018 del Rector (BOCan de 8 de junio).

<sup>157</sup> Art. 6.3.d) del “Reglamento para la aplicación en la Universidad de Salamanca de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público”, al que se le dio publicidad por Resolución rectoral de 20 de octubre de 2016 (BOCyL de 31 de octubre).

<sup>158</sup> Arts. 12-13 del “Reglamento de Administración Electrónica de la Universidad de Almería”, aprobado por acuerdo de su Consejo de Gobierno de 23 de febrero de 2021 (BOJA de 2 de marzo).

<sup>159</sup> Art. 4.1.e) del “Reglamento para la aplicación en la Universidad de Salamanca de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, sobre Régimen Jurídico del Sector Público”.

<sup>160</sup> Art. 2.1 del “Reglamento de Administración Electrónica de la Universidad de Almería”.

obligatoriedad de la relación electrónica para los miembros de sus respectivas comunidades universitarias.

- Otra garantía jurídica que entendemos que sería necesario prever consistiría en regular quizás con más rigor el propio procedimiento administrativo de matrícula, con el propósito de mejorar la seguridad jurídica, pues los arts. 16 y siguientes NREG-UPNA son parcos al respecto. En primer lugar, la Universidad de Jaén recoge en el art. 2.1. de su “Normativa de matrícula para el curso 2020-2021, en titulaciones oficiales de grado, máster y doctorado”<sup>161</sup>, que *“El sistema oficial para solicitar matrícula en la Universidad de Jaén es la automatrícula por Internet. Excepcionalmente, se podrá establecer otro procedimiento para las matrículas que tengan una consideración especial”*, evitando dejar libertad a cualquier modalidad alternativa de inicio del procedimiento, por ejemplo, remitiendo simplemente una solicitud electrónica de conformidad con lo que prevé el art. 66 LPAC.
- Por otra parte, se emplea una nomenclatura que resulta un tanto imprecisa y ambigua, con referencias a “aceptación de la solicitud” (art. 17) o “formalizar la matrícula” (art. 20.1.) y “formalización” (art. 21.2.)<sup>162</sup>, cuyos significados respectivos podemos entender como sinónimos pero que, a nuestro juicio, estarían necesitados de una redacción más rigurosa y clara, aunque se deduce que todas aluden a la terminación del procedimiento. Además, se echa de menos una descripción mínima de la ordenación del procedimiento, desagregándolo, en su caso, en las fases sucesivas (por ejemplo, admisión a trámite, tramitación y terminación), así como la indicación del acto administrativo de terminación, ya sea este expreso o presunto.
- En relación con el apartado anterior, también se echa de menos una definición más precisa de las circunstancias en que se alcanza la condición definitiva de estudiante y, en su caso, las circunstancias en que esta se puede perder (por ejemplo, por el desistimiento o renuncia a la solicitud de la matrícula), y todo ello –insistimos de nuevo– en beneficio de una mejor seguridad jurídica, pues desde el momento en que

---

<sup>161</sup> Consultado el 13 de abril de 2021:

[https://www.ujaen.es/estudios/acceso-y-matricula/sites/segundonivel\\_acceso\\_y\\_matricula/files/uploads/node\\_seccion\\_de\\_micrositio/2020-06/Normativa%20de%20matri%CC%81cula%20curso%202020-21.pdf](https://www.ujaen.es/estudios/acceso-y-matricula/sites/segundonivel_acceso_y_matricula/files/uploads/node_seccion_de_micrositio/2020-06/Normativa%20de%20matri%CC%81cula%20curso%202020-21.pdf).

<sup>162</sup> Por “aceptación de la solicitud” se deduce la compleción del procedimiento administrativo de matrícula, pues comprende la satisfacción de los requisitos formales y materiales relativos al pago de los precios públicos. Igualmente, las expresiones “formalizar la matrícula” y “formalización” a que se refieren los citados arts. 20.1. y 21 interpretamos que son concordantes con la anterior; sin embargo, la normativa no establece una relación tasada de las obligaciones formales y, por tanto, resulta imposible determinar una “fecha de formalización” a que se refiere el art. 21.2.



se ha cumplimentado la solicitud de matrícula telemática y queda registrada en el sistema informático, una vez iniciado el curso académico cualquier estudiante (ya sea en su condición provisional o definitiva) podría ejercer sus derechos para formar parte de órganos de representación estudiantil o de órganos de gobierno colegiado, beneficiarse del servicio de préstamo bibliotecario, o iniciar otros procedimientos administrativos académicos, como por ejemplo solicitar estancias en otros centros al amparo del art. 8 NREG-UPNA, o solicitar convocatorias extraordinarias en virtud del art. 27 NREG-UPNA , o solicitar la evaluación por compensación del art. 29 NREG-UPNA.

- En relación con la anulación de matrícula a que se refiere el art. 21 NREG-UPNA, somos partidarios de adherirnos a los preceptos del art. 94 LPAC y diferenciar entre el desistimiento de la solicitud de matrícula, cuando todavía no se han producido efectos académicos en el supuesto de no haberse iniciado el curso académico o bien antes de transcurrir sus primeros veinte días hábiles (art 21.2), que supone el archivo de la misma sin efectos ulteriores (salvo en el supuesto de que la solicitud de matrícula hubiera sido para el primer curso por primera vez de unos estudios oficiales, lo que supondría la pérdida del derecho a una nueva solicitud de matrícula en los mismos estudios), de la renuncia parcial a las asignaturas recogidas en la solicitud de matrícula que no hubieran sido calificadas en acta de evaluación, en el supuesto de alegar circunstancias excepcionales sobrevenidas y debidamente justificadas a que se refieren los arts. 21.3 y 21.4 NREG-UPNA.
- Respecto de las obligaciones materiales de pago de los precios públicos, no acabamos de comprender el porqué de las alusiones sistemáticas a la aplicación de causas de exención (en lugar de aludir a reducciones, descuentos o bonificaciones), tanto en el portal web de la UPNA<sup>163</sup> como en la OFPP-UPNA-20-21 (y también en anteriores cursos académicos), pues el art. 2.1. LFTPP-CFN determina la naturaleza no tributaria de los precios públicos, el art. 17 establece su consideración de contraprestaciones pecuniarias y el art. 20 LFTPP-CFN dispone que, *“Cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, podrán señalarse precios públicos que resulten inferiores a los parámetros previstos en el apartado*

---

<sup>163</sup> Consultado el 13 de abril de 2021:

<http://www.unavarra.es/tramitacion-academica/acceso-y-matricula/grados/matricula-segundos-cursos-y-siguientes/importe-y-pago?submenu=yes#precios>.

*anterior, previa adopción de las previsiones presupuestarias oportunas para la cobertura de la parte del precio subvencionada”*<sup>164</sup>.

- Finalmente, la actuación de oficio regulada en el art. 20 NREG-UPNA bloqueando el expediente académico de un estudiante en el supuesto de impago de los precios públicos, quizás se entiende lógica como medida de presión al carecer de la competencia para iniciar el procedimiento administrativo de apremio que recoge el art. 21.5 LFTPP-CFN, pero le permite a este seguir beneficiándose de los servicios universitarios durante lo que reste de curso y ejercer su derecho a ser evaluado académicamente y calificado<sup>165</sup>, lo que ciertamente vulnera el art. 19 LFTPP-CFN, que dispone que “*Estarán obligados al pago de los precios públicos quienes se beneficien, personalmente o en sus bienes, de los servicios o actividades por los que deban satisfacer aquéllos*”. A contrario sensu, quien no abone los precios públicos no debería beneficiarse de los correspondientes servicios, pero el OFPP-UPNA-20-21<sup>166</sup> viene a socorrer esta vulneración permitiendo un aplazamiento del pago *sine die* que se subsanaría si el deudor necesitara reanudar su relación con la Administración universitaria, momento en que debería hacer frente a sus obligaciones pecuniarias adeudadas. Alternativamente, la OFPP-UPNA-20-21 también ofrece la posibilidad de que la propia UPNA adopte medidas de suspensión temporal e incluso de anulación de la matrícula (lo que implicaría la renuncia a los derechos y efectos académicos producidos), pero el art. 21 NREG-UPNA únicamente recoge supuestos de anulación voluntaria por parte del estudiante. En definitiva, se observa que una disposición de carácter reglamentario como es la OFPP-UPNA-20-21 ampara por omisión la vulneración de una norma con rango de ley, como es la LFTPP-CFN, ya que no establece un precepto que ordene la forma de actuar, pero faculta a la UPNA para que adopte alguna decisión aun siendo evidente que la norma reguladora que establece los

---

<sup>164</sup> la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, recoge exactamente los mismos preceptos (BOE nº 90, de 15 de abril).

<sup>165</sup> El art. 3.1. de la Normativa Reguladora de los Procesos de Evaluación en la Universidad Pública de Navarra dispone que “*La matrícula de una asignatura dará derecho al estudiante a la evaluación de los resultados de aprendizaje y competencias adquiridas durante su estudio. Esta calificación dará lugar a una calificación final que quedará reflejada en su expediente académico*”.

<sup>166</sup> Extracto de OFPP-UPNA-20-21: “*II. Régimen de los precios. II.1. La Universidad exigirá, como condición previa a la matrícula o a la expedición de títulos o certificados o a cualquier otra gestión administrativa, el pago de las cantidades pendientes de cobro por matrículas anteriores o cualquier otro concepto. II.2. El hecho de no abonar los precios de matrícula o alguna de sus fracciones en los términos que establezca la universidad, podrá dar lugar a la suspensión temporal de los derechos del estudiante y, si es el caso, a la anulación de la matrícula y de los efectos que ésta haya producido, sin derecho a reintegro alguno. Será competencia de la propia Universidad tomar las medidas que estime oportunas al respecto*”.

precios públicos por los servicios públicos prestados en la UPNA emana de la Administración educativa de la Comunidad Foral de Navarra, y por tanto a esta le correspondería procurar las normas para el cumplimiento legal de recaudación de los precios públicos.

#### 9.13. Compendio de los trabajos de adaptación de la gestión documental y archivística a la e-Administración en la Universidad Pública de Navarra

Las Memorias de los años 2016, 2017 y 2018, elaboradas por la Sección de Gestión de Documentos y Archivo General, recogen una relación de trabajos que se han venido desempeñando progresivamente con el fin de incorporar a la gestión documental y archivística las nuevas funcionalidades que se derivan de la entrada en vigor de la e-Administración, que sin ánimo de ser exhaustivos podemos destacar los siguientes:

- Adaptación del Esquema de Metadatos de la UPNA a la norma e-EMGDE 2.0<sup>167</sup>, que incluye los metadatos mínimos obligatorios definidos en las normas técnicas de interoperabilidad de documento y expediente electrónicos, así como otros metadatos complementarios pertinentes en una política de gestión y conservación de documentos electrónicos.
- Actualización de la aplicación informática con la que se realiza la gestión documental y de archivo (Odilo A3W), incorporando la funcionalidad de archivo electrónico (en las fases de vigencia y conservación permanente de documentos), lo que permitirá seguir aplicando los procesos de gestión documental y archivo sin perjuicio de la naturaleza analógica o digital de los documentos y expedientes.
- Curso de formación en la aplicación informática ALSIGM<sup>168</sup>, encargada de la gestión de los expedientes en fase de tramitación, pudiendo reunir en formato electrónico toda su documentación, integrando los subsistemas de registro, expedientes y archivo
- Trabajos para lograr la interoperabilidad entre Odilo A3W y ALSIGM.
- Curso de formación sobre reingeniería documental para la tramitación electrónica mediante la metodología *Administrative Process Study*.
- Pruebas de interoperabilidad con el fin de que Odilo A3W admita la información elaborada por INSIDE, aplicación informática para la gestión de documentos y expedientes electrónicos que cumple los requisitos para que ambos puedan conservarse y recuperarse según el ENI (que establece las normas básicas para el

---

<sup>167</sup> Consultado el 14 de mayo de 2021: [https://administracionelectronica.gob.es/ctt/eemgde#.YJ5f\\_6HtZF0](https://administracionelectronica.gob.es/ctt/eemgde#.YJ5f_6HtZF0).

<sup>168</sup> Consultado el 17 de mayo de 2021: <https://administracionelectronica.gob.es/ctt/sigem>.

intercambio y almacenamiento de documentos y expedientes electrónicos), y supone la gestión documental íntegramente electrónica de los documentos de un expediente como paso previo al archivado definitivo en un formato interoperable y duradero.

- Pruebas piloto de aplicación de la metodología *Administrative Process Study*.

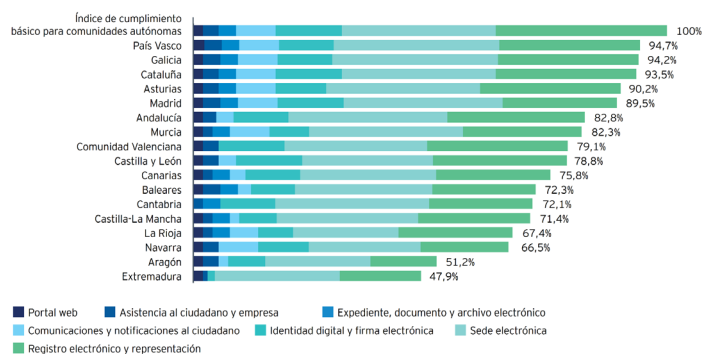
#### 9.14. Extracto del Plan Estratégico de la UPNA 2020-2023

El Plan Estratégico 2020-2023 recoge un objetivo estratégico que pretende “*Adaptar la organización a los cambios tecnológicos favoreciendo la gestión del cambio en las personas para ganar eficiencia en los procesos y afianzar los vínculos con los grupos de interés internos y externos*”, y que contiene, entre otros, un ámbito de actuación de desarrollo digital, que comprende “*las acciones estratégicas vinculadas con los procesos más directamente vinculados con la transformación digital de la universidad. La responsabilidad en el desarrollo de estas acciones estratégicas recae en el Vicerrectorado de Desarrollo Digital*”.

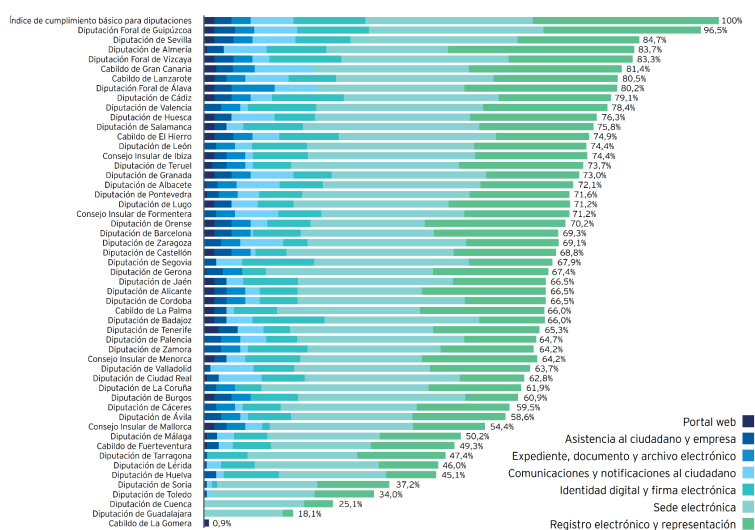
En este ámbito, el plan de actuaciones incluye dos acciones estratégicas de e-Administración:

- Acción estratégica 1 [DIG1]: Avanzar en la e-Administración. Implantación de soluciones que nos permitan mejorar en la automatización de procesos y gestión de expedientes, orientados al cumplimiento de la legislación vigente, contemplando el archivo electrónico y su preservación, y
- Acción estratégica 2 [DIG2]: Promover la transformación digital de la gestión de la universidad, mediante el análisis y simplificación de procedimientos, en base a una priorización y según el valor añadido aportado, enfocado a los diversos perfiles y teniendo en cuenta las capacidades de las personas, aplicando la tecnología disponible en cada momento.

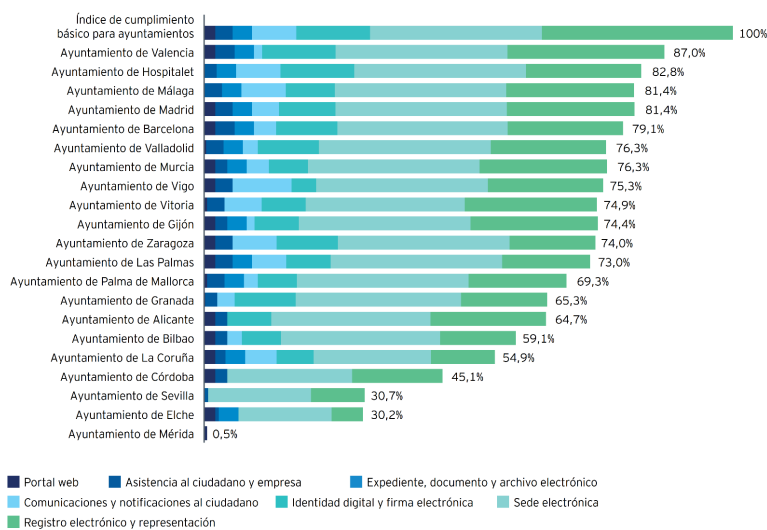
## 9.15. Índice de madurez de las Comunidades Autónomas<sup>169</sup>



## 9.16. Índice de madurez de la Administración local (Diputaciones)<sup>170</sup>



## 9.17. Índice de madurez de la Administración local (Ayuntamientos)<sup>171</sup>

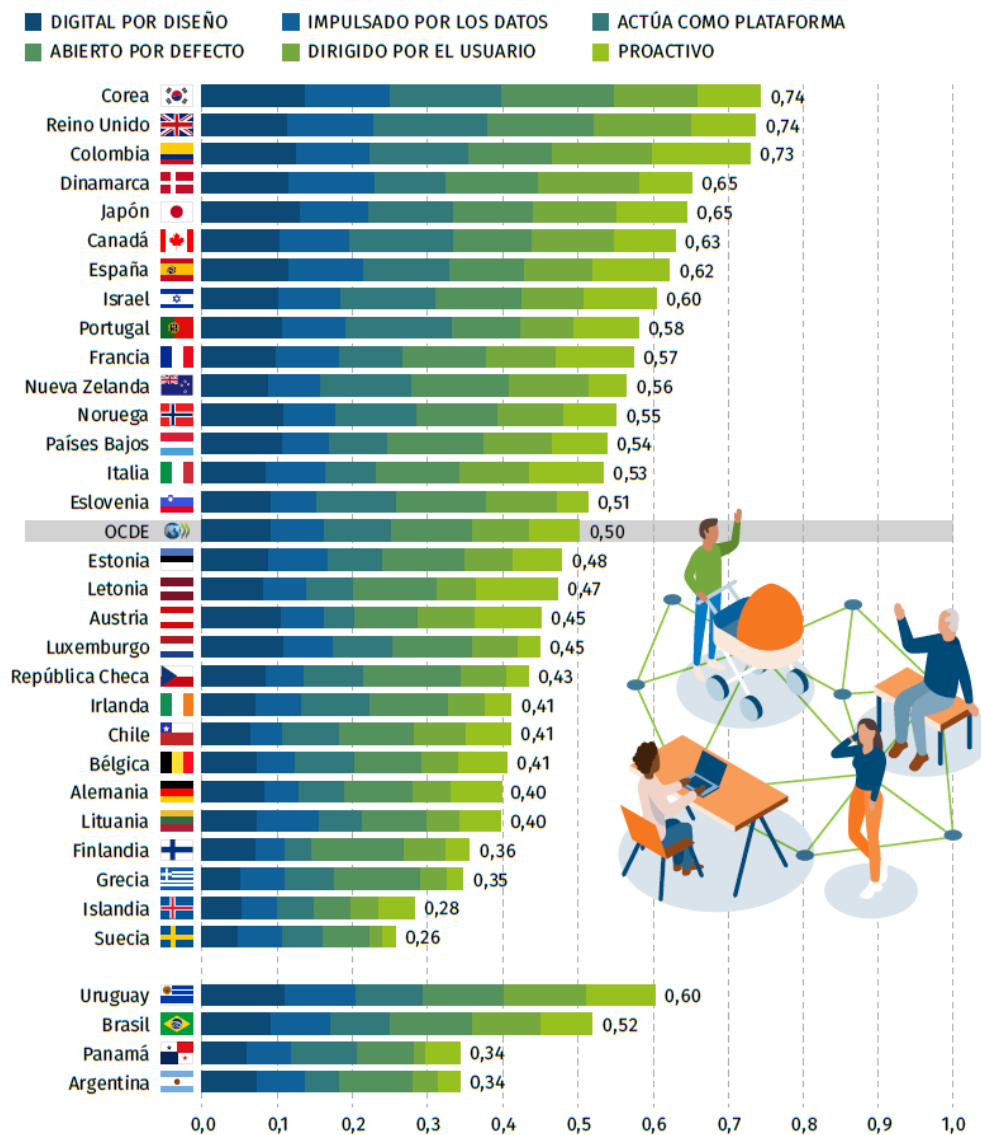


<sup>169</sup> Fuente: EY (2019), pág. 13.

<sup>170</sup> Fuente: EY (2019), pág. 21.

<sup>171</sup> Fuente: EY (2019), pág. 29.

## 9.18. Índice de Gobierno Digital (OCDE)<sup>172</sup>.



Nota: Datos no están disponibles para Australia, Hungría, México, Polonia, Eslovaquia, Suiza, Turquía y los Estados Unidos de América  
Fuente: Encuesta sobre Gobierno Digital OCDE 1.0

<sup>172</sup> Fuente: “Índice de Gobierno Digital 2019. Resultados y mensajes clave”, OCDE, pág. 3. Consultado el 19 de febrero de 2021:  
<http://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-index-2019-highlights-es.pdf>.

## 10. Abreviaturas

AAPP	Administraciones Públicas
AEAT	Agencia Estatal de Administración Tributaria
AGE	Administración General del Estado
BOCan	Boletín Oficial de Canarias
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOLR	Boletín Oficial de La Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
BON	Boletín Oficial de Navarra
CE	Constitución Española de 1978
e-Administración	Administración electrónica
ENI	Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica
Estatutos-UPNA	Decreto Foral 110/2003, de 12 de mayo, por el que se aprueban los Estatutos de la Universidad Pública de Navarra
FNMT	Fábrica Nacional de Moneda y timbre
LAECSP	Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos
LFA-CFN	Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra
LFASPI-CFN	Ley Foral 11/2019, de 11 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral
LFIAE-CFN	Ley Foral 11/2007, de 4 de abril, para la implantación de la Administración electrónica en la Administración de la Comunidad Foral de Navarra
LFTPP-CFN	Ley Foral 7/2001, de 27 de marzo, de tasas y precios públicos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y de sus Organismos Autónomos
LOU	Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades

LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
NREG-UPNA	Normas Reguladoras de los Estudios de Grado en la Universidad Pública de Navarra
OBSAE	Observatorio de Administración Electrónica
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OFPP-UPNA-20-21	Orden Foral 8E/2020, de 3 de junio, del Consejero de Universidad, Innovación y Transformación Digital, por la que se fijan los precios públicos para el curso 2020/2021 por la prestación de servicios académicos y demás derechos conducentes a la obtención de títulos oficiales en la Universidad Pública de Navarra
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAe	Portal de Administración electrónica
PAG	Punto de Acceso General
PAS	Personal de Administración y Servicios
PDI	Personal Docente e Investigador
PIN	Personal Identification Number
PKI	Public Key Infrastructure <sup>173</sup>
TFG	Trabajo Final de Grado
TIC	Tecnologías de la Información y de la Comunicación
UPNA	Universidad Pública de Navarra
UE	Unión Europea

---

<sup>173</sup> Sistema criptográfico de clave pública.